

A blue line drawing of the main facade of the University of Paraná building. The drawing shows a grand neoclassical structure with a large portico supported by tall columns. The pediment above the columns is inscribed with 'UNIVERSIDADE DO PARANÁ'. To the right of the portico, there are several arched windows with decorative elements. The drawing is done in a sketchy, architectural style.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GRAZIELLA DE VIZIA IGNACIO OLIVEIRA

A ESTRATÉGIA DO INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS NO BRASIL NO INÍCIO  
DO SÉCULO XXI

CURITIBA

2020

GRAZIELLA DE VIZIA IGNACIO OLIVEIRA

A ESTRATÉGIA DO INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS NO BRASIL NO INÍCIO  
DO SÉCULO XXI

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Economia, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Virginia Laura Fernández

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Oliveira, Graziella de Vizia Ignacio

A estratégia do investimento direto chinês no Brasil no início do século  
XXI / Graziella de Vizia Ignácio Oliveira. – 2020.  
101 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa  
de Pós-Graduação em Economia, do Setor de Ciências Sociais  
Aplicadas.

Orientadora: Virginia Laura Fernández.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Economia. 2. Investimentos estrangeiros. 3. China. 4. Brasil.  
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.  
Programa de Pós-Graduação em Economia. II. Fernández, Virginia Laura.  
III. Título.

CDD 332.673



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ECONOMIA -  
40001016051P7

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em ECONOMIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de GRAZIELLA DE VIZIA IGNÁCIO OLIVEIRA intitulada: **A Estratégia do Investimento Direto Chinês no Brasil no Início do Século XXI**, sob orientação da Profa. Dra. VIRGINIA LAURA FERNANDEZ, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 31 de Março de 2020.

Assinatura Eletrônica

14/04/2020 17:05:35.0

VIRGINIA LAURA FERNANDEZ

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/04/2020 13:26:11.0

DEMIAN CASTRO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/04/2020 11:45:02.0

ARMANDO JOÃO DALLA COSTA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico esta dissertação ao meu pai Milton, que me ensinou que a educação pode mudar o destino de uma pessoa. Dedico à minha mãe Nesta e meus irmãos Milena e Bruno, pelo apoio e paciência durante todo esse processo.

Dedico também ao meu colega e amigo Edson Fonseca Dutra, que com seus *insights* e palavras de incentivo me fizeram decidir por voltar a universidade na qual me formei e me engajar em mais este ciclo de busca por conhecimento.

Por fim, dedico a minha amiga Andréa Piazza Fontes, pelas suas sempre presentes palavras de incentivo e solidariedade nos momentos mais necessários.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora e orientadora Virginia Laura Fernández, pelo acompanhamento e revisão desta pesquisa, pela transmissão de seu vasto conhecimento e de ensinamentos fundamentais, sem os quais não seria possível a conclusão deste trabalho, e, acima de tudo, pela paciência e serenidade demonstradas na condução deste longo processo de pesquisa.

Agradeço também ao professor Armando Dalla Costa, por sua incansável luta pela existência e qualidade do Mestrado Profissional e por seu apoio e incentivo incontestes na condução da pesquisa.

“A experiência é uma lanterna dependurada nas costas que apenas ilumina  
o caminho já percorrido”

**Confúcio**



## RESUMO

Essa dissertação tem o objetivo de estudar os investimentos diretos chineses no Brasil no início do século XXI. Para tanto, conceitua o que é Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e traz a abordagem teórica mais utilizada atualmente para explicar esse investimento: a teoria “OLI” ou “ecclética” de John Dunning. É apresentado também um breve histórico do padrão de desenvolvimento econômico da China, destacando o papel dos investimentos, tanto os recebidos quanto os realizados, bem como a importância de suas empresas estatais nesse processo. Elencam-se as diversas políticas e iniciativas que instrumentalizam o IDE chinês no Brasil e no mundo. Por fim, é discutida a estratégia chinesa que permeia o seu IDE no Brasil, suas perspectivas, possibilidades para a economia do país e algumas reflexões sobre as políticas públicas brasileiras de tratamento ao investimento estrangeiro direto.

Palavras-chave: Investimento Direto Estrangeiro. IDE. Investimento Chinês no Brasil. Paradigma OLI. Teoria de John Dunning



## **ABSTRACT**

This dissertation aims to study Chinese direct investments in Brazil at the beginning of the 21st century. To do so, it conceptualizes what foreign direct investment is and brings the theoretical approach most used today to explain this investment: John Dunning's "OLI" or "eclectic" theory. It also presents a brief history of China's economic development pattern, highlighting the role of investments, both received and made, as well as the importance of its state-owned companies in this process. It lists the various policies and initiatives that instrumentalizes Chinese FDI in Brazil and around the world. Finally, it discusses the Chinese strategy that permeates its FDI in Brazil, its perspectives, possibilities to the country's economy and some thoughts regarding Brazilian public policies to address foreign direct investment.

Keywords: Foreign Direct Investment. OFDI. Chinese investment in Brazil. OLI Paradigm. John Dunning Theory

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estratégias de Entrada .....	33
FIGURA 2 – Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI) .....	56
FIGURA 3 – O IDE chinês na América Latina muda de rumo para o setor de serviços.....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Investimento Direto Estrangeiro Utilizado pela China de 1979 – 2017 (em US\$ 100 milhões) .....	40
GRÁFICO 2 - Investimento/PIB e taxa de crescimento do PIB (1950 – 2006).....	42
GRÁFICO 3 - Taxa de Expansão do Investimento, do consumo e do PIB (1978- 2006).....	42
GRÁFICO 4 - Empresas Estatais vs. Privadas: Empresas Chinesas na América Latina .....	43
GRÁFICO 5 - Fluxos de IDE para o Brasil com origem na China, no período de 2001 a 2012 – (em US\$ milhões) .....	62
GRÁFICO 6 - Fluxos de IDE para o Brasil com origem na China, no período de 2001 a 2012 – (em US\$ milhões) .....	63
GRÁFICO 7 - Fluxos de IDE da China para o Brasil, no período de 2004 a 2017 (em US\$ milhões – Dados MOFCOM).....	64
GRÁFICO 8 - Estoque de IDE da China para o Brasil, no período de 2005 a 2016 (em US\$ milhões - Dados MOFCOM).....	65
GRÁFICO 9 - Comparação entre IDE da China no Brasil pelo critério do controlador final e investidor imediato (em US\$ bilhões – Dados BCB) .....	66
GRÁFICO 10 - Fluxos de IDE da China para o Brasil por país investidor imediato e por país controlador final, no período de 2010 a 2016 (em US\$ milhões – Dados BCB).....	67
GRÁFICO 11 - Fluxos de IDE da China para o Brasil no período de 2005 a 2018 (em US\$ milhões) – pelo China Global Investment Tracker, RedALC e CEBC .....	68
GRÁFICO 12 - Participação setorial de IDE chinês no Brasil pelo critério de controlador final, no período de 2010 a 2016 (em US\$ milhões) .....	69
GRÁFICO 13 - Participação setorial de IDE chinês no Brasil no período entre 2010 a 2016 (em US\$ milhões – Dados do CGIT).....	70
GRÁFICO 14 - América Latina e Caribe: entradas de investimento estrangeiro direto por setores, 2011-2012 e 2016-2017 (em bilhões de dólares).73	
GRÁFICO 15 - Posições do IDP de Países da Ásia - Investidor Imediato e controlador final .....	98
GRÁFICO 16 - Países que canalizam Investimento por Luxemburgo – 2010 - 201599	

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Principais indicadores de desenvolvimento econômico e social no período do 11º Plano Quinquenal .....	48
QUADRO 2 - Inovação e desenvolvimento de novas indústrias estratégicas .....	49
QUADRO 3 - <i>Going Global</i> 1.0 (2001) x <i>Going Global</i> 2.0 (2013) .....	55
QUADRO 4 - Relação das políticas e iniciativas com os principais pontos do IDE...	78

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Variáveis OLI: algumas ilustrações de como as características do OLI podem variar de acordo com as circunstâncias específicas do país, indústria e empresa.....	27
TABELA 2 - Tipos de produção internacional: alguns fatores determinantes .....	32
TABELA 3 - As principais etapas e atos governamentais do Go Global (1979–2005).....	54
TABELA 4 – 5 iniciativas nacionais do MIC 2025 .....	60
TABELA 5 - Síntese do <i>Made in China 2025</i> .....	61
TABELA 6 - IDE chinês por setor (2000-2018) .....	74
TABELA 7 - América Latina e política “ <i>Made in China 2025</i> ”: montante de IDE (2013-2018) investidos em indústrias alvo.....	79
TABELA 8 - América Latina e política “ <i>Made in China 2025</i> ”: montante de IDE (2010-2018) investidos em indústrias de matéria-prima .....	80
TABELA 9 - Posições De IDP: 2010 - 2015 – País investidor imediato e controlador final .....	99

## **LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS**

AEI - American Enterprise Institute

BCB - Banco Central do Brasil

CEBC - Conselho Empresarial Brasil-China

CGIT - China Global Investment Tracker

EEs - Empresas Estatais

EMNs - Empresas Multinacionais

F&A - Fusões e Aquisições

IDE - Investimento Direto Estrangeiro

MOFCOM - Ministério de Comércio da China

OMC - Organização Mundial de Comércio

PME - Pequenas e Médias Empresas

RED ALC - Rede Acadêmica de América Latina e Caribe sobre China

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

ZEE - Zonas Econômicas Especiais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO – REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
2.1 DEFINIÇÃO .....	20
2.2 TEORIAS SOBRE O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO .....	22
2.3 A TEORIA OLI – J. DUNNING .....	24
2.4 PRINCIPAIS TIPOS DE MOTIVAÇÕES PARA O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO .....	28
2.4.1 Procura de Recursos.....	28
2.4.2 Procura de Mercado.....	29
2.4.3 Procura de Eficiência .....	30
2.4.4 Procura de ativos estratégicos .....	30
2.5 FORMAS DE INGRESSO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO .....	33
<b>3 O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS.....</b>	<b>36</b>
3.1 A ABERTURA CHINESA AOS CAPITAIS ESTRANGEIROS .....	39
3.2 PAPEL DOS INVESTIMENTOS NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS.....	42
3.3 AS EMPRESAS ESTATAIS CHINESAS .....	43
<b>4 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO IDE CHINÊS.....</b>	<b>45</b>
4.1 PLANOS QUINQUENAIS.....	45
4.1.1 Planos Quinquenais dos anos 2000.....	46
4.2 INICIATIVAS/POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO .....	52
4.2.1 <i>Going Global</i> (2000) .....	52
4.2.2 Iniciativa do Cinturão e Rota – <i>Belt and Road Initiative</i> (2013) .....	55
4.2.3 Cooperação Internacional em Capacidade de Produção (2015).....	57
4.2.4 <i>Made in China 2025</i> (2015).....	58
<b>5 IDE CHINÊS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000 .....</b>	<b>62</b>
5.1 PRINCIPAIS SETORES DE INVESTIMENTO .....	68
<b>6 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO IDE CHINÊS NO BRASIL.....</b>	<b>71</b>
6.1 MOTIVAÇÕES DO IDE CHINÊS NO BRASIL À LUZ DA TEORIA “OLI” E DO MODO DE INGRESSO .....	71
6.2 POLÍTICAS INSTRUMENTALIZADORAS DO IDE CHINÊS - PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES .....	76



6.3 REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE VERSE SOBRE INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO .....	81
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>
<b>APÊNDICE 1 – DIVERSIDADE DE DADOS SOBRE O IDE CHINÊS.....</b>	<b>96</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A China é um país que desperta muitas paixões atualmente, e há diversas razões para tanto: a maior população do mundo; um regime socialista com características próprias, que ao mesmo tempo intriga e afronta dogmas econômicos; o convívio entre o velho e o novo, com uma dinâmica de relações próprias; é um dos países mais fechados para a entrada de *players* de tecnologia do mundo (de *Google* a *WhatsApp*, nada tem permissão para funcionar lá), mas ao mesmo tempo o país é o maior solicitador de patentes e investe pesado na indústria tecnológica e verde<sup>1</sup>.

Do ponto de vista econômico é inegável sua importância, sendo o segundo maior *player* do comércio mundial, caminhando a passos largos para se tornar a maior economia do planeta em 2030<sup>2</sup>. E sua área de influência não se limita ao sudeste asiático, região com a qual possui relações e laços fortíssimos. Hoje sua área de influência se faz notar em todas as geografias do planeta, perfazendo-se em verdadeira política de Estado, em um objetivo que permeia todo o planejamento estratégico chinês.

Toda a abordagem e posicionamento da China no mundo são frutos de um planejamento estatal estratégico. A linha mestra deste planejamento são os planos quinquenais, cujo lançamento se deu em 1953, inspirados na economia planificada da então União Soviética. No entanto, o planejamento chinês não se resume a esses planos, mas conta também com uma série de iniciativas que têm por objetivo instrumentalizar sua estratégia de influência no mundo, tornando-a mais ágil e estabelecendo ações concretas para sua consecução. Nesse sentido, podemos citar a iniciativa “*Going Global*”, de 2000, e, mais recentemente, a Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*) de 2013, e, por fim, a “*Made in China 2025*”.

A história do investimento direto estrangeiro para fora da China está intimamente relacionada com o desenvolvimento de sua economia e abertura de seu

---

<sup>1</sup> O 13º Plano Quinquenal da China, adotado pelo Congresso Nacional do Povo em março de 2016 e válido para o período de 2016-2020, concentra-se em seis objetivos primordiais: mudança do crescimento induzido pela acumulação de capital para o crescimento liderado pela inovação; desenvolvimento urbano-rural integrado; desenvolvimento “verde” (*green development*); desenvolvimento inclusivo; reforma financeira das empresas estatais (SOE); e abertura para o mundo.

<sup>2</sup> De acordo com o estudo global avaliando mais de 75 países do Banco HSBC publicado em setembro de 2018 chamado “*The World in 2030*”.

comércio ao mundo. Do ponto de vista econômico, temos um ponto de inflexão em 1979. Nesse ano foram adotadas uma série de medidas liberalizantes, que permitiram o crescimento econômico exponencial das décadas seguintes.

Concomitantemente, nos anos 1980, foram estabelecidas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), sendo Shenzhen uma das primeiras cidades base. Shenzhen, até os dias atuais, configura-se como a cidade que lidera o desenvolvimento e assimilação de inovações tecnológicas na economia chinesa, com reflexos globais, a ponto de ser conhecida como o “Vale do Silício Chinês”.

Os investimentos diretos estrangeiros (IDE) chineses, especificamente, foram quase inexistentes antes da reforma econômica de 1979, e permaneceram baixos durante quase toda a década de 2000. No entanto, em 2008, o fluxo anual de IDE da China alcançou US\$ 50 bilhões, quase o dobro do ano anterior. Desde então o investimento direto estrangeiro no exterior tornou-se contínuo e significativo, e parte central da estratégia chinesa de desenvolvimento econômico. Segundo estatísticas oficiais, o fluxo de investimento direto chinês para o mundo foi próximo a US\$ 130 bilhões no ano de 2018<sup>3</sup>.

Dentre as razões para o aumento dos investimentos diretos chineses em outras economias, podemos citar: a demanda crescente por *commodities*, pressões competitivas locais por manutenção de retornos substanciais e políticas governamentais como a “*Going Global*”, Iniciativa do Cinturão e Rota, “*International Production Cooperation*”. Deste modo, empresas chinesas, majoritariamente estatais, começaram a investir em países dos mais diversos continentes.

Dados recentes da atuação das empresas chinesas nesse âmbito sugerem que as iniciativas e a tendência de buscar oportunidades de investimento em outras localidades estão sendo seguidas à risca. Até 2020 estima-se que o valor dos ativos da China no exterior deve triplicar para US\$ 20 trilhões, partindo de US\$ 6,4 trilhões em 2017<sup>4</sup>.

Cabe ressaltar que esta estratégia não é livre de riscos. Investir em projetos no exterior, embora atraente, devido à expectativa de altos retornos financeiros, pode significar também dívidas elevadas, que devem ser analisadas pormenorizadamente e gerenciadas adequadamente. Assim, as empresas chinesas,

---

<sup>3</sup> MOFCOM, 2018.

<sup>4</sup> LIU, 2017.

tanto estatais como privadas, podem se beneficiar sobremaneira da nova visão de desenvolvimento, desde que presentes as condições para tanto.

O Brasil, por seu tamanho, relevância regional, características econômicas e geográficas, não ficou de fora destes aportes, restando inserido na estratégia de expansão da presença chinesa. No entanto, a magnitude, tendência e foco destes aportes variou ao longo do período estudado.

Assim, ante ao exposto, a presente dissertação propõe-se a estudar as motivações do investimento direto chinês no Brasil no início do século XXI, de 2000 a 2018. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: conceituar o que é Investimento Direto Estrangeiro; discutir as teorias mais utilizadas para explicar a internacionalização das empresas e o modo de ingresso deste tipo de capital em um determinado país; discutir brevemente o padrão de desenvolvimento chinês para contextualizar a busca deste país por novos mercados; entender de que forma a China faz o planejamento e promove o IDE para fora de seu território por meio de planos quinquenais, políticas públicas e programas de desenvolvimento; e por fim, quantificar o IDE chinês no Brasil para o período de 2000 até 2018 (sempre que houver dados disponíveis até esse último ano).

A metodologia de análise consiste numa pesquisa analítico-empírica e documental, buscando, a partir de referências teóricas, compreender uma parte da realidade econômica brasileira. Será utilizado, para tanto, um marco teórico específico para entender o fenômeno de pesquisa definido (Teoria Eclética de John Dunning). A parte empírica implica uma análise exploratória descritiva com uso de fontes de dados primárias (bases de dados) e fontes secundárias (relatórios e pesquisas atualizadas sobre o tema). Por fim, a análise documental será baseada nos planos quinquenais e nas iniciativas *Going Global*, Iniciativa do Cinturão e Rota, Cooperação Internacional em Capacidade de Produção e *Made in China 2025*, para qualificar o fenômeno do IDE chinês e suas motivações.

Como fontes primárias serão utilizadas as séries históricas dos fluxos de investimento direto chinês no Brasil para o período 2000-2018, a saber: Censo de Capitais Estrangeiros no País, do Banco Central do Brasil, *China Global Investment Tracker*, do *American Enterprise Institute*, *Statistics* da UNCTAD, Monitor OFDI 2000-2018 da RED ALC, *China's Foreign Direct Investment Statistics Bulletin 2016* do Ministério de Comércio da China (MOFCOM) e *China Statistical Yearbook 2018* do *National Bureau Of Statistics Of China*. Como fontes secundárias serão

analisados os relatórios sobre investimento diretos estrangeiros produzidos e publicados pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo Centro Empresarial Brasil China. Cabe ressaltar que pelas características das bases de dados foi introduzido o Apêndice 1, que detalha a diversidade dos dados do IDE chinês no Brasil.

A dissertação é composta por sete capítulos, além desta introdução. O capítulo dois traz a definição de investimento direto estrangeiro, decisivo no cômputo dos movimentos de capitais do mundo. Neste capítulo é feita também uma breve retomada das teorias utilizadas para explicar a internacionalização das empresas, abordando pormenorizadamente a teoria mais utilizada para explicar esse fenômeno, a “Teoria Eclética” de John Dunning.

No capítulo três será discutido o padrão de desenvolvimento chinês, com especial ênfase no papel dos investimentos, tanto os recebidos quanto os realizados em outras localidades, nesta trajetória de desenvolvimento, bem como a internacionalização e consequente investimento externo.

No capítulo quatro o foco são as políticas de promoção do IDE chinês, explorando os planos quinquenais e as diferentes iniciativas adotadas pela China para fomentar seus investimentos em terras estrangeiras.

No capítulo cinco apresenta-se a evolução do investimento direto chinês no Brasil a partir dos anos 2000, destacando os principais setores receptores desses capitais.

Já o capítulo seis discute a relação entre a teoria de Dunning, as políticas de promoção do IDE chinês e o que pode ser observado pelos investimentos feitos no Brasil. O capítulo sete traz as considerações finais sobre o trabalho.

Espera-se, ao fim deste trabalho, ter-se uma leitura acurada sobre o IDE chinês em um plano global, expondo suas estratégias específicas frente ao Brasil.

## 2 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO – REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 DEFINIÇÃO

O investimento direto é tido, tradicionalmente na teoria econômica, como o investimento saudável, produtivo, que deve ser buscado incessantemente pelos países, e contrapondo-se sempre ao investimento especulativo, que somente se aproveita de uma situação conjuntural favorável do mercado, mas que não rende benefícios permanentes, extremamente volátil, e podendo sair tão rápido quanto entrou.

A definição não é mera digressão acadêmica, pois tem impactos práticos diretos no cômputo da movimentação de capitais. Se assim não o fosse, provavelmente as economias ditas subdesenvolvidas seriam as que receberiam maiores aportes em valores, entretanto é de conhecimento geral que grande parte destes aportes ingressam nos países para se aproveitar de oportunidades temporárias do mercado de câmbio ou fragilidades destes na manutenção do valor de suas moedas. Outrossim, faz-se mister esclarecer as condições que configuram esse investimento dito produtivo, para que não haja deturpação de dados e consequentes erros nas análises.

Na definição de Andréa Wolffenbüttel, do IPEA, investimento estrangeiro direto (IDE) é:

todo aporte de dinheiro vindo do exterior que é aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, isto é, na forma de participação acionária em empresas já existentes ou na criação de novas empresas. Esse tipo de investimento é o mais interessante porque os recursos entram no país, ficam por longo tempo e ajudam a aumentar a capacidade de produção, ao contrário do investimento especulativo, que chega em um dia, passa pelo mercado financeiro e sai a qualquer momento (WOLFFENBÜTTEL, 2006, p. 64).

Como metodologia padrão internacional, temos que o investimento direto é sempre definido em função do controle ou influência de uma empresa sobre outra localizada em outro país. Mais precisamente:

“O investimento direto é uma categoria de investimento supra fronteira associado a um residente em uma economia tendo controle ou um grau significativo de influência sobre a gestão de uma empresa residente em outra economia” (FMI,

*Balance of Payments and International Investment Position Manual - BPM6*, 2009, p. 100).

Essa mesma definição é utilizada pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) na 4ª edição de sua publicação “Definição de Referência do Investimento Direto Estrangeiro”, finalizada em 2008.

O controle acionário pode ser obtido via aquisição de capital social (ações ou cotas), que por sua vez concedem direito a voto e influência. Isso pode ser feito de maneira indireta, por meio da utilização de uma empresa subsidiária ou afiliada com direito a voto na empresa receptora do investimento, exercendo um controle indireto.

Em seu parágrafo 6.12, a publicação “*Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6)*” do FMI (2009, p.101) define relação de investimento direto imediata e mediata:

(a) As relações de investimento direto imediato surgem quando um investidor direto possui diretamente um patrimônio que lhe dá direito a 10% ou mais do poder de voto na empresa de investimento direto.

- O controle é determinado se o investidor direto possui mais de 50% do poder de voto na empresa receptora de investimento direto.

- Um grau significativo de influência é determinado se o investidor direto possui de 10% a 50% do poder de voto na empresa receptora de investimento direto.

(b) As relações de investimento direto indireto (mediato) surgem através da propriedade do poder de voto em uma empresa receptora de investimento direto que possui poder de voto em outra empresa ou empresas, ou seja, uma entidade é capaz de exercer controle indireto ou influência através de uma cadeia de relacionamento de investimento direto.

Frequentemente, investimento direto não só envolve controle acionário e influência, mas também participação ativa na gestão da empresa “adquirida”, seja via recursos administrativos e gerenciais, seja via *know how*, capacitação técnica e transferência de tecnologia. Outro aspecto relevante é que as relações de investimento direto tendem a ser de longo prazo (podendo, excepcionalmente, serem de curto prazo dadas circunstâncias específicas). Vale ressaltar que algumas decisões, em se tratando de IDE, podem ser tomadas tendo-se em mente o grupo econômico como um todo, e não somente a empresa investidora imediata.



No mais, cabe destacar algumas caracterizações de estrutura e relações trazidas pelo documento do FMI. Em seu parágrafo 6.15 este faz a diferenciação entre empresas subsidiárias e associadas. A subsidiária seria a empresa que recebe investimento direto sobre a qual o investidor direto é capaz de exercer o controle e a associada é uma empresa receptora de investimento direto sobre a qual o investidor direto é capaz de exercer um grau significativo de influência, mas não de controle. (FMI, 2009).

A princípio pode parecer que todas essas conceituações sejam desnecessárias, entretanto estas mostram-se fundamentais para a captura completa e acurada do complexo movimento de capitais no mundo.

## 2.2 TEORIAS SOBRE O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

Nessa seção faremos a breve exposição das várias teorias que abordam o investimento direto estrangeiro. A seção, porém, não tem intenção de apresentar uma leitura exaustiva de todas as teorias existentes que pretendem explicar as atividades das empresas multinacionais, e por consequência, o investimento direto estrangeiro, visto que seu escopo vai desde as teorias da Organização Industrial, do Comércio Internacional, até a Teoria Behaviorista da Administração. Essa seção se presta a apontar os principais expoentes ou marcos teóricos, para posterior detalhamento da teoria que mais é utilizada para explicar o IDE.

Para tanto, será utilizada a divisão proposta por Dunning e Lundan (2008), em seu livro “Empresas Multinacionais e Economia Global”. Os autores dividem as teorias em três grandes linhas. A primeira seria composta por teóricos que se valem do ferramental de análise da teoria macroeconômica tradicional, focando suas análises em variáveis de localização específica e porque firmas de países específicos tendem a investir mais em produções em outros países ou mesmo no comércio. Nesse espectro destaca-se Kojima (1973, 1978, 1982 e 1990), que se utiliza da teoria macroeconômica tradicional, no caso dos modelos keynesianos de comércio, para explicar a produção em solo estrangeiro, e, no limite, o IDE (DUNNING; LUNDAN, 2008). Ele entende que o IDE deve ser um condutor eficiente do comércio de bens intermediários, mas que a opção, momento e direção dos investimentos viriam de forças do mercado, e não por uma decisão endógena da firma.

Já a segunda linha tem suas origens no trabalho seminal de Ronald Coase (1937), fundador da Economia dos Custos de Transação. Na toada de seu trabalho, desenvolve-se a teoria da Internalização, com destaque para os trabalhos de Casson (1987), Hennart (1982) e Buckley (1990). Segundo a teoria de Coase, para transacionar no mercado as empresas incorrem em custos, dada as imperfeições de mercado. Esses custos podem ser em função de elaboração de contratos, de procura e corretagem, taxas e impostos, ou aqueles relacionados à assimetria de informação entre as partes. Dessa forma, a internalização da produção da firma se justifica para evitar esses custos transacionais.

Nesse sentido, o IDE viria na tentativa de minimizar custos de transação em mercado internacionais imperfeitos e ganhar eficiência na alocação de recursos, e, por consequência, garantir lucros maiores que a manutenção das transações via mercado.

Como terceiro espectro, temos a linha que trabalha as questões de propriedade e localização da firma juntas, com o intuito de responder por que as firmas multinacionais vão para outros mercados e quais são as condições necessárias para que essa entrada se dê. Entre os autores de destaque desta corrente, temos Hymer (1976), cuja importância reside na aplicação da abordagem da teoria da organização industrial à teoria da produção industrial estrangeira. Sua argumentação é que a internacionalização da firma se dá devido às restrições de lucros supranormais das firmas oligopolistas em seu mercado doméstico (CURADO; CRUZ, 2008). E utiliza o conceito de “propriedade”, que é base para a Teoria Eclética de Dunning.

Para firmas terem e controlarem instalações estrangeiras que adicionam valor elas precisam possuir algum tipo de vantagem de inovação, de custo, financeira ou de marketing – específicas de sua propriedade – à qual é suficiente para superar as desvantagens que elas enfrentam para competir com empresas locais no país de produção. Essas vantagens, que ele assume serem exclusivas da empresa que as possui (daí a expressão “vantagens de propriedade”), implica na existência de algum tipo de falha estrutural de mercado (DUNNING; LUNDAN, 2008, p. 84).

## 2.3 A TEORIA OLI – J. DUNNING

A abordagem “OLI” ou “ecclética” no estudo do investimento direto estrangeiro (IDE) foi desenvolvido por John Dunning em 1977, fomentando vários estudos e publicações deste mesmo autor nesta linha. Seus trabalhos foram especialmente relevantes para estudos aplicados em economia e negócios internacionais, já que coloca como foco as empresas multinacionais (EMNs). No mais, seus trabalhos fornecem uma estrutura útil para o desenvolvimento de pesquisas analíticas e empíricas recentes sobre IDE.

A teoria de Dunning acaba por abarcar as demais teorias a respeito da internalização das empresas. Curado e Cruz (2008) asseveram que

a construção do “paradigma eclético” tem a vantagem de reunir as principais abordagens teóricas sobre os determinantes dos movimentos do capital produtivo, fornecendo, em alguma medida, uma unidade a esse conjunto de contribuições sem precedentes na literatura sobre o tema e que as tornam leitura essencial para os pesquisadores da área (CURADO; CRUZ, 2008, p. 403).

A sigla “OLI” significa Propriedade, Localização e Internalização (*Ownership, Location and Internalization* em inglês), três fontes potenciais de vantagem que podem estar por trás da decisão de uma empresa de se tornar uma multinacional. A seguir se explicita pormenorizadamente cada tópico.

### a. Propriedade (“P”)

Vantagens de propriedade são fundamentais para explicar a existência de empresas multinacionais (EMNs). A ideia-chave aqui é que as empresas são conjuntos de ativos e que as empresas multinacionais potenciais possuem níveis mais elevados do que a média de ativos com características de bens públicos internos. Ou seja, essas vantagens de propriedade que incluem informações proprietárias e vários direitos de propriedade que uma empresa pode ter são de importância fundamental.

Esses ativos podem ser aplicados à produção em diferentes locais sem reduzir sua eficácia. Quanto maior a vantagem competitiva das empresas, mais provável é que elas se envolvam em produção em terras estrangeiras.

Como exemplos dessa propriedade podemos citar *branding*, desenvolvimento de produtos, direitos autorais, marcas registradas, patentes, habilidades de *marketing*, estruturas gerenciais e o uso e gerenciamento de habilidades disponíveis internamente e aquelas que a empresa pode obter dentro de um mercado externo. As empresas consideram a maioria das vantagens de propriedade como bens intangíveis.

Há também os ativos institucionais, que são os institutos formais ou informais que gerenciam os processos de geração de valor intrínsecos à firma ou entre firma e acionista, tais como código de conduta, sistemas de incentivos, normas e cultura corporativa, liderança e gestão da diversidade (DUNNING; LUNDAN, 2008).

Assim, a empresa deve analisar se de fato possui alguma vantagem competitiva de propriedade que pode ser transferida para o exterior a fim de compensar a responsabilidade externa, ao que muitos se referem como o risco da “estrangeirice”<sup>5</sup>. Como vantagem competitiva de propriedade deve ser entendido um recurso raro, valioso, difícil de imitar e incorporado à organização, que conceda à empresa proprietária uma vantagem competitiva em comparação a seus rivais, como, por exemplo, capacidades tecnológicas únicas, uma marca forte de grande reputação, ou enormes economias de escopo<sup>6</sup> ou especialização resultantes do tamanho, diversidade de produtos ou experiências de aprendizado produtivo.

#### **b. Localização (“L”)**

Em segundo lugar, deve haver algum tipo de vantagem de localização no mercado em que a empresa está tentando entrar. Mais uma vez, dado o conhecido risco da “estrangeirice”, os países anfitriões devem oferecer vantagens convincentes para tornar válido e pertinente o investimento direto estrangeiro. Esses fatores avaliam o custo potencial e as dificuldades para operar em um país estrangeiro e são fatores-chave para determinar quem será o país anfitrião das atividades das corporações multinacionais.

---

<sup>5</sup> O risco da “estrangeirice”, pode ser entendido como a desvantagem inerente das empresas estrangeiras nos países anfitriões por causa de seu status não nativo. Essas desvantagens podem variar bastante, desde simplesmente não falar a língua local até ter conhecimento limitado sobre as demandas dos clientes locais.

<sup>6</sup> Economias de escopo acontecem em função de um arranjo produtivo em que há a produção conjunta de mais de um produto ou serviço, que se reflete na redução nesse custo médio. Assim, se uma mesma empresa produzir conjuntamente dois bens ela terá um custo menor do que se duas empresas produzirem esses dois bens separadamente.

Estas vantagens podem ser geográficas<sup>7</sup>, de disponibilidade de recursos naturais (existência de matérias-primas baratas), custo do trabalho (baixos salários), mão de obra especializada, custo de transporte, proximidade cultural, políticas de incentivo ao investimento, impostos, tarifas, tamanho do mercado e potencial de crescimento.

Assim, de acordo com Denisia (2010), as vantagens específicas de cada país podem ser categorizadas em três tipos:

- i. Os benefícios econômicos consistem em fatores quantitativos e qualitativos de produção, custos de transporte, telecomunicações, tamanho do mercado, etc.;
- ii. Vantagens políticas: políticas governamentais comuns e específicas que afetam os fluxos de IDE, como barreiras artificiais (impostos de importação);
- iii. Vantagens sociais: inclui a distância entre os países de origem e de destino, diversidade cultural, atitude em relação a estrangeiros, etc.

Dessa forma, colocando em termos mais práticos, a questão que deve ser feita pelo corpo diretivo no momento da internacionalização da empresa é: no mercado que ingressaremos estão presentes algumas dessas vantagens de localização? Caso a resposta seja negativa, a empresa deveria manter a produção em seu mercado doméstico e somente exportar para o mercado alvo, visto que a demanda existe. Caso a resposta seja afirmativa, torna-se interessante a realização de certas atividades produtivas e da cadeia de valor no exterior, seja por meio de licenciamento, franchising ou por meio do IDE.

### **c. Internalização (“I”)**

Uma vez cumpridas as duas primeiras premissas, temos a vantagem de internalização, que determina qual modo de entrada a empresa usa para ingressar no mercado externo. Esse aspecto orienta uma empresa a decidir se vai explorar suas vantagens de propriedade internamente ou licenciá-las para outra empresa. As características específicas referentes à transferência de conhecimento/tecnologia e

---

<sup>7</sup> Como exemplo, podemos citar a Holanda, já que se situa entre grandes economias como o Reino Unido e a Alemanha e está localizada junto ao oceano.

os custos de transferência são elementos determinantes para a definição da estratégia da empresa.

Na TABELA 1 abaixo, Dunning e Lundan (2008) explicitam as características OLI que podem variar de acordo com o país, indústria e firma em questão.

TABELA 1 – Variáveis OLI: algumas ilustrações de como as características do OLI podem variar de acordo com as circunstâncias específicas do país, indústria e empresa

Variáveis OLI	Variáveis estruturais		
	País ou região	Atividade da indústria	Firma
<b>Propriedade</b>	Dotações de fatores (por exemplo, recursos e mão de obra qualificada) e tamanho e caráter do mercado; política governamental para inovação, proteção de direitos de propriedade, concorrência, educação e treinamento e estrutura industrial; atitudes do governo em relação à internalização de empresas e alianças transfronteiriças; a cultura organizacional e o espírito de criação de riqueza de um país; a natureza da governança corporativa e da rivalidade entre empresas e/ou cooperação; qualidade das instituições financeiras; papel do estado em favor dos campeões nacionais	Grau de intensidade tecnológica do produto ou processo; natureza das inovações; extensão da diferenciação do produto; economias de produção (por exemplo, se houver economias de escala); economias de transação (por exemplo, se houver economias de escopo); importância do acesso favorecido a insumos e/ou mercados	A estrutura da base do ativo (recurso), tamanho, extensão da produção, processo ou diversificação do mercado; até que ponto a empresa é inovadora, orientada para o marketing ou valoriza a segurança e/ou a estabilidade (por exemplo, no que diz respeito a fontes de insumos e mercados); até que ponto existem economias de produção conjunta e visão empreendedora; atitudes em relação à tomada de riscos e a estratégia de acumulação e uso de ativos
<b>Localidade</b>	Distância física, psíquica e institucional entre países; intervenção do governo (por exemplo, tarifas, cotas, impostos, assistência a investidores estrangeiros ou às próprias empresas multinacionais); disponibilidade/promoção de grupos de atividades relacionadas, parques científicos etc	Origem e distribuição de recursos imóveis; custos de transporte de bens intermediários e finais; barreiras tarifárias e não tarifárias específicas do setor; natureza da concorrência entre empresas do setor; importância das variáveis locais "sensíveis", por exemplo incentivos fiscais, custos de energia e comunicação	Estratégia de gestão em relação ao envolvimento estrangeiro; idade e experiência do envolvimento estrangeiro; variáveis de distância psíquica (cultura, idioma, estrutura legal e comercial); atitudes em relação à centralização de funções como P&D; estrutura geográfica da carteira de ativos e atitudes em relação à diversificação de riscos
<b>Internalização</b>	Intervenção governamental e em que medida as políticas incentivam as empresas multinacionais a internalizar transações internacionais; política governamental para fusões; diferenças nas estruturas de mercado entre os países no que diz respeito aos custos de transação, execução de contratos, incerteza do comprador etc; adequação da infra-estrutura tecnológica, educacional, de comunicações e institucional nos países anfitriões e sua capacidade de absorver transferências contratuais de recursos	Medida em que a integração vertical ou horizontal é possível / desejável (por exemplo, necessidade de controlar o fornecimento de insumos ou mercados); em que medida as vantagens internalizantes podem ser capturadas em um acordo contratual (cf. estágios iniciais e posteriores do ciclo do produto); uso realizado das vantagens de propriedade; em que medida as empresas locais têm vantagens complementares às das empresas estrangeiras; até que ponto existem oportunidades de especialização e divisão internacional do trabalho	Procedimentos organizacionais e de controle da empresa; atitudes em relação ao crescimento e diversificação (por exemplo, os limites das atividades de uma empresa); atitudes em relação à subcontratação e empreendimentos contratuais, como licenciamento, franquia, acordos de assistência técnica; extensão de quais procedimentos de controle podem ser incluídos em acordos contratuais

FONTE: DUNNING; LUNDAN (2008).

## 2.4 PRINCIPAIS TIPOS DE MOTIVAÇÕES PARA O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

John Dunning e Sarianna Lundan, em seu livro “Empresas Multinacionais e Economia Global” (2008) descreveram quatro formas principais de produção em solo estrangeiro em função das motivações por trás de cada uma delas, que ajudam a entender o racional dos investimentos chineses no Brasil. Essas quatro motivações seriam: procura de recursos naturais, procura por mercado, procura de eficiência e procura de ativos estratégicos.

### 2.4.1 Procura de Recursos

Como o próprio nome sugere, esta motivação de investimento se concentra principalmente em recursos naturais como matérias-primas, ou em outros fatores, como mão de obra especializada e mão de obra qualificada de baixo custo e infraestrutura básica. Há três tipos de empresas que procuram recursos. A primeira são as empresas que buscam recursos físicos, com o intuito de garantir à matriz suprimentos de matérias-primas ou ainda minimizar os custos das mesmas. Os suprimentos buscados são combustíveis fósseis, minerais, metais e produtos agrícolas. Essa busca normalmente envolve grandes aportes de capitais, e, uma vez que o investimento é feito, há uma vinculação com sua localização, não podendo ser transferido para outro lugar.

O segundo tipo se refere a empresas que buscam abundância de mão de obra barata, seja ela composta de trabalhadores não qualificados, semi ou altamente qualificados. Normalmente esse tipo de IDE é feito por países cujo custo da mão de obra é bastante elevado. Para receber esse tipo de investimento o país anfitrião muitas vezes cria zonas especiais de livre comércio ou de exportação. Como exemplo recente clássico deste tipo de IDE temos a criação de uma infinidade de *call centers* na Índia para atender o mercado global da EMNs.

O terceiro grupo de empresas refere-se as empresas que buscam capacidade tecnológica, expertise em *marketing* e gestão.



#### 2.4.2 Procura de Mercado

O investimento em busca de mercado visa alcançar novos mercados atraentes e satisfazer demandas dos clientes por meio de investimentos diretos. O principal motivo do IDE nessa configuração é o tamanho do mercado-alvo, considerando aqui mercado adjacentes e regionais também, e seu potencial de crescimento. Além disso, podem estar associadas a este tipo de IDE razões estratégicas, como, por exemplo, uma empresa que deseja seguir seus clientes em uma eventual expansão em outras localidades ou mesmo adaptar produtos às condições, características e gostos locais, ou, ainda, reduzir os custos de transação. O país anfitrião pode ser decisivo também para o estímulo deste tipo de investimento, visto possuir uma série de instrumentos, como imposição de barreiras alfandegárias ou controle de importações, dificultando-as.

Esse tipo de investimento pode ser para manutenção ou proteção de mercado atuais, ou ainda para explorar novos mercados de fato. Existem, segundo Dunning e Lundan (2008), quatro razões para as empresas se engajarem neste tipo de investimento. A primeira razão seria que os maiores fornecedores ou clientes se estabeleceram no mercado e para manter seus negócios a empresa deve acompanhá-los. Como exemplo, podemos citar a diáspora de fabricantes japoneses de autopeças para o mercado norte-americano nos anos 1980, seguindo a instalação das montadoras japonesas naquele país.

A segunda razão é a necessidade da empresa estar próxima ao mercado consumidor para poder adaptar seus produtos às necessidades e gostos do público.

A terceira razão é que atender um mercado estando no mesmo território, ou nas adjacências deste, reduz sobremaneira os custos de produção, transacionais e de suprimento, dependendo obviamente do tipo de atividade e dos países em questão.

A quarta razão é que muitas EMNs decidem estar fisicamente nos mais importantes mercados onde seus maiores concorrentes estão, como parte de sua estratégia global de produção e *marketing*.

### 2.4.3 Procura de Eficiência

As empresas multinacionais que perfazem o investimento nesta modalidade têm a intenção de aproveitar diversos fatores como arranjos institucionais, culturais, estruturas de mercado, sistemas e políticas econômicas, concentrando a produção em um número limitado de locais para fornecer a múltiplos mercados. A motivação deste tipo de IDE é racionalizar a estrutura de investimentos de procura por recursos e procura por mercado já estabelecidos, de forma que a empresa investidora possa obter ganhos com a governança comum de atividades geograficamente dispersas. Tais benefícios são essencialmente os das economias de escala e escopo e de diversificação de riscos.

As firmas que se engajam neste tipo de produção são geralmente empresas multinacionais experientes, grandes e diversificadas, cujos produtos são bastante padronizados e utilizam processos de produção internacionalmente usuais.

Não existem dados estatísticos sobre a importância das motivações Procura por Eficiência ou Procura por Ativos Estratégicos para EMNs, em função de ser difícil segregar das outras duas motivações anteriormente descritas. Dunning e Lundan (2008), entretanto, citam, superficialmente, como exemplos, os investimentos das EMNs japonesas na União Europeia e nos países do *North America Free Trade Agreement* – NAFTA, ou seja, Estados Unidos, Canadá e México; de empresas coreanas na Europa Central e Leste Europeu e de empresas indianas em vários países da África Subsaariana.

### 2.4.4 Procura de ativos estratégicos

Para manter as vantagens específicas da propriedade e fortalecer sua própria posição entre os concorrentes, as empresas adquirem ativos estratégicos no país de destino. Este tipo de investimento tem como objetivo adquirir ativos, especialmente em indústrias altamente tecnológicas. Essa aquisição está mais relacionada aos ativos globais e competências de recursos humanos do adquirido, movimento entendido como importante para manter ou aumentar as vantagens de propriedade específicas do adquirente ou ainda enfraquecer essas vantagens do concorrente, do que às vantagens de custo ou *marketing* sobre os competidores.

Por fim, Dunning e Lundan (2008) ainda citam 3 tipos de investimentos que não se encaixam nas categorias acima, a saber: investimento de fuga, investimento de suporte e investimentos passivos. Investimento de fuga, como o próprio nome sugere, são aqueles feitos com o único condão de escapar de uma situação restritiva juridicamente ou de política macroeconômicas na economia doméstica, como por exemplo a mudança de *headquarters* para outro país ou os investimentos *round-tripping*<sup>8</sup> utilizados por diversos países, como por exemplo a China. Já os investimentos de suporte referem-se a investimentos complementares e facilitadores da atividade-fim da empresa. E os investimentos passivos são aqueles investimentos de compra de parte do capital social de uma empresa, injetando novos recursos, habilidades de liderança, ou ainda adquirindo novos ativos para aumentar a competitividade e lucros do investidor.

A TABELA 2 abaixo detalha quais as vantagens para cada tipo de produção internacional, os objetivos estratégicos das EMNs e os exemplos de algumas atividades que favorecem essas empresas.

---

<sup>8</sup> Os investimentos *round-tripping* serão explicados pormenorizadamente no Apêndice I.

TABELA 2 - Tipos de produção internacional: alguns fatores determinantes

<b>Tipos de produção internacional</b>	(O) Vantagens de Propriedade (o "porquê da atividade da EMN)	(L) Vantagens de Localização (o "onde" da produção)	(I) Vantagens de Internalização (o "como do envolvimento)	Objetivos estratégicos das EMNs	Ilustração dos tipos de atividades que favorecem as EMNs
<b>Procura de recursos naturais</b>	Capital, tecnologia, acesso a mercados; ativos complementares; tamanho e força de barganha	Posse de recursos naturais e infraestrutura de transporte e comunicação correspondentes; impostos e outros incentivos	Garantir a estabilidade dos suprimentos pelo preço certo; controlar mercados	Obter acesso privilegiado aos recursos em face de competidores	a) Óleo, cobre, bauxita, banana, abacaxi, cacau, hotéis b) Processamento de exportação, produtos ou processos intensivos em mão-de-obra (c) Offshoring de alguns serviços
<b>Procura de Mercado</b>	Capital, tecnologia, informação, gerenciamento e habilidades organizacionais; P&D excedente e outras capacidades; economias de escala; capacidade de gerar lealdade à marca	Custos de material e mão de obra; tamanho e características do mercado; políticas do governo (por exemplo, com relação a regulamentos e controles de importação, incentivos ao investimento etc.)	Desejo de reduzir custos de transação ou informação, ignorância ou incerteza do comprador; para proteger os direitos de propriedade	Para proteger os mercados existentes, neutralizar o comportamento dos concorrentes; impedir que rivais ou potenciais rivais entrem em novos mercados	Computadores, produtos farmacêuticos, veículos automotores, cigarros, alimentos processados, companhias aéreas, serviços financeiros
<b>Procura de Eficiência (a) de produtos (b) de processos</b>	Como acima, mas também acesso a mercados; economias de escopo, diversificação geográfica e/ou agrupamento e fornecimento internacional de insumos	(a) Economias de especialização de produtos e processos e concentração (b) Custos de mão-de-obra baixos; incentivos à produção local pelos governos anfitriões; um ambiente de negócios favorável	(a) Quanto à segunda categoria, adicionalmente ganhos das economias de governança comum (b) As economias de integração vertical e diversificação horizontal	Como parte da racionalização regional ou global de produtos e/ou para obter vantagens da especialização de processos	a) Veículos automotores, eletrodomésticos, serviços comerciais, alguns casos de P&D b) Eletrônicos, têxteis e vestuário, produtos farmacêuticos
<b>Procura de ativos estratégicos</b>	Qualquer um dos três primeiros que oferecem oportunidades de sinergia com os ativos existentes	Qualquer um dos três primeiros que oferecem tecnologia, organização e outros ativos nos quais a empresa é deficiente	Economias de governança comum; vantagens competitivas ou estratégicas aprimoradas; reduzir ou espalhar riscos	Fortalecer a competitividade de global inovadora ou de produção; para ganhar novas linhas ou mercados de produtos	Indústrias intensivas em conhecimento que registram uma alta proporção de custos fixos nos custos indiretos e que oferecem economias substanciais de escala, sinergia ou acesso ao mercado

FONTE: DUNNING; LUNDAN (2008).

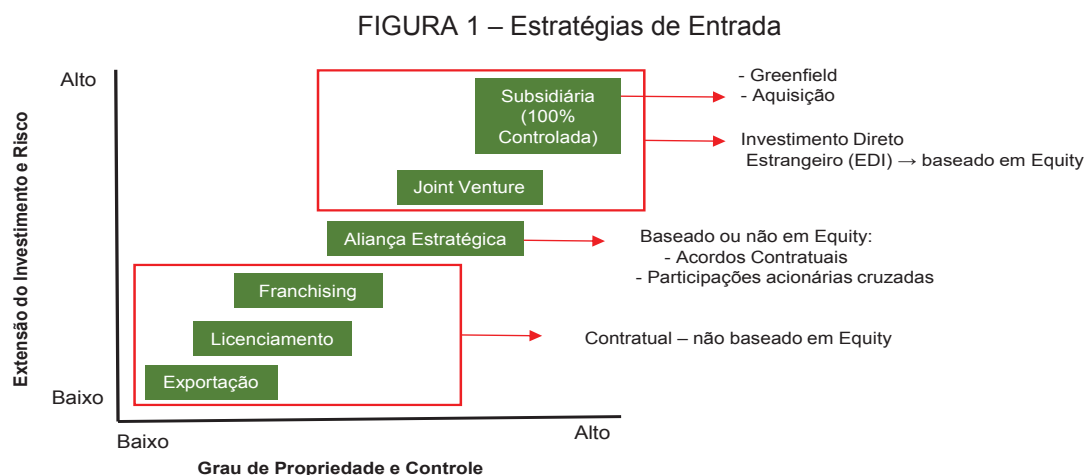
## 2.5 FORMAS DE INGRESSO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

Existem várias formas de uma empresa acessar mercados internos. Desde as mais básicas e imediatas, como exportação e licenciamento, até o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), em suas várias formas (investimentos *Greenfield*, *Joint Ventures*, Fusão e Aquisição).

Franklin Root, em seu livro “Estratégias de Entrada nos Mercados Internacionais”, de 1994, estabelece quais seriam as estratégias e as formas de entrada das empresas em mercados estrangeiros, a fim de mitigar os problemas inerentes a esse movimento. Ainda que escrito em um contexto de prevalência da manufatura como estrutura organizacional industrial e sem a existência de empresas já “globais” desde seu nascimento (como por exemplo Uber, Airbnb, etc), o autor nos traz alguns *insights* bastante importantes de como deve ser feita esta inserção e por quais formas ela deve se dar.

Segundo Root (1994), a firma tradicional deve se lançar à entrada em novos mercados somente após obter algum sucesso com exportações e licenciamento de produtos, o que provaria a viabilidade dos produtos no mercado estrangeiro, e da conclusão que em seu mercado doméstico não há mais possibilidades de crescimento e de alcançar metas estratégicas.

De uma perspectiva operacional e gerencial, a entrada pode ser feita de diversas formas, com custos benefícios distintos. A figura abaixo (FIGURA 1), baseada nos ensinamentos de Root, mostra a evolução destas formas conforme a necessidade de investimento e risco *versus* o grau de controle e propriedade da firma.



FONTE: Adaptado de ROOT (1994).

Como forma mais básica e tradicional de alcançar um novo mercado temos as exportações, que apresentam baixo controle e baixo investimento. Podem ser feitas de forma indireta, por meio de distribuidores ou revendedores, ou de forma direta, com agentes ou até filiais no país alvo. Subindo um degrau em controle e necessidade de investimento temos o Licenciamento e o *Franchising*. No Licenciamento uma empresa transfere para empresas terceiras no país alvo o direito de explorar sua propriedade industrial, tais como patentes, *know-how* ou marcas de produtos, em troca de pagamentos de *royalties* ou outra forma de compensação. Já o Franchising, além de conter tudo que o Licenciamento contém, tem adicionalmente o auxílio ao *franchisee* em termos de *marketing*, organização e de gestão sob o escopo de um contrato e de uma relação com o intuito de ser permanente e duradoura (ROOT, 1994).

Como passo intermediário, temos as Alianças Estratégicas, que podem envolver ou não controle de capital social.

Por fim, temos a situação onde o controle e propriedade societária são grandes, assim como os investimentos necessários, e, obviamente, os riscos assumidos na empreitada. Nesse caso, a empresa multinacional constrói uma subsidiária sua no país alvo ou se associa a alguma outra empresa, seja local ou multinacional, para operar em dado país. Esses são precisamente os casos em que temos o investimento direto estrangeiro em sua essência.

É chamada de *Joint Venture* a associação da empresa que quer ingressar em determinado mercado com uma ou mais empresas, locais ou estrangeiras, para operar nesse mercado. Nesse caso, o controle societário, assim como os riscos são partilhados entre as empresas participantes da sociedade empresarial. Essa estrutura societária é bastante consagrada no mundo. No Brasil, não é diferente, e é especialmente importante quando analisamos os investimentos chineses no Brasil, visto que essa é a forma preferencial de entrada.

Quando o controle e o risco societário são absolutos, temos as figuras dos investimentos via Aquisição de Empresas e *Greenfield*. Na aquisição (Fusão e Aquisição – F&A), como o próprio nome diz, a empresa entrante simplesmente adquire um *player* do mercado e com isso leva a base de clientes, produtos, capacidade instalada, *marketing* e *know how* técnico e gerencial. Já nos investimentos *Greenfield*, o investidor parte do zero, abrindo a empresa e construindo suas instalações e estrutura necessária.

Conforme aponta Root (1994), essa dinâmica de decisão de modo de entrada em um mercado muda de uma maneira previsível.

Cada vez mais, a empresa escolherá modos de entrada que proporcionam maior controle sobre as operações estrangeiras de marketing. Mas, para obter maior controle, a empresa terá de comprometer mais recursos em mercados estrangeiros e, assim, assumir maiores riscos políticos e de mercado. A confiança crescente na sua habilidade de competir no exterior gera mudanças progressivas no trade-off da empresa entre controle e riscos em favor do controle. Consequentemente, a empresa internacional em evolução torna-se mais disposta a entrar nos países-alvo estrangeiros como um investidor em capital social (ROOT, 1994, p.15).

Ainda segundo Root (1994), cabe ressaltar que as empresas de serviços não conseguem exportar seus serviços, desenvolvendo um caminho evolutivo diferente nesse quesito, mas que, em tese, leva sempre a maior controle e, consequentemente, a maior risco. E que, sob certas circunstâncias limitantes, como tamanho de mercado, algumas empresas acabam nunca evoluindo nas opções de ingresso em uma nova localidade, mantendo-se sempre como exportadora ou no máximo com uma unidade física de estoque no mercado alvo.



### 3 O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS

Como tudo que envolve a China, o padrão de seu desenvolvimento é bastante peculiar. Em alguns momentos tem-se bastante similaridade com os demais países asiáticos, com especial destaque à Coreia do Sul e a Singapura, e, em uma análise mais apurada, é possível perceber uma trajetória similar à do México. Porém, apesar das semelhanças, a China trilhou um caminho único, de um Estado Socialista puro para o socialismo com características chinesas, como preferem alguns autores e os próprios chineses. Mas talvez o grande mérito do país foi ter feito uma transição institucional e política sem precedentes, que, no entanto, não resultou em ruptura da trajetória de crescimento nem em interrupção no processo de industrialização (MEDEIROS, 2013).

Se analisarmos a trajetória econômica da China sob o prisma da mudança econômica, é possível dividir a história do desenvolvimento chinês em dois momentos: de 1949 até 1978, período no qual imperava a visão de uma economia planejada, nos moldes soviéticos, e pós 1978, data das primeiras reformas liberalizantes, que permitiriam a criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), flexibilização de algumas decisões de investimento, reforma do sistema empresarial e de propriedade privada, que culminaram na liberação de fluxos de investimento no país e na inserção da China como um dos grandes *players* do comércio mundial.

Medeiros (2013) argumenta, no entanto, que a divisão nestas duas dimensões, quando analisada sob o prisma da estratégia de acumulação de capital, é muito simplista, já que toma como condição essencial a mudança institucional, não levando em conta a estratégia de acumulação de capital associada às mudanças sociais. Assim, sugere a seguinte periodização:

- 1949-1958: coletivização das terras;
- 1958-1966: “grande salto” da indústria pesada;
- 1966-1978: “revolução cultural”;
- 1978-1991: introdução do sistema de “responsabilidade familiar” e abertura externa;
- 1991-2001: aprofundamento das reformas liberalizantes, diversificação das exportações, expansão da indústria pesada;
- 2001-2009: investimento em infraestrutura e indústria pesada.

Outra periodização possível é através da análise da renda média, sendo esta expressa pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Conforme apontado por Bingwen (2013), é possível dividir a evolução econômica da China sob esta ótica em quatro fases: a) baixa renda (PIB *per capita* inferior a US\$ 1.000), que foi de 1978 a 2001; b) renda média inferior (PIB *per capita* entre US\$ 1.001 e US\$ 4.200), vivenciada no período 2002-2010; c) renda média superior (PIB *per capita* entre US\$ 4.201 e US\$ 12.300), de 2011 até o período de vigência do 14º Plano Quinquenal (2020-2024); e d) alta renda (PIB *per capita* superior a US\$ 12.301), a partir de 2024<sup>9</sup>.

A renda per capita da China em 2018 foi de cerca de US\$ 9.770<sup>10</sup>, o que a colocaria no grupo de países de renda média superior - conforme estimado por Bingwen em 2013. A vantagem desta classificação é a capacidade de projetar o *status*, em termos de renda, da China no futuro, além de ser possível comparar a sua trajetória de mudança de patamar de PIB *per capita* com os demais países em situação de desenvolvimento similar<sup>11</sup>.

Em se tratando de padrão de crescimento econômico propriamente dito, como aponta Hiratuka (2018), apesar de alguns autores associarem o padrão de crescimento chinês como liderado pelas exportações (nos moldes de seus pares asiáticos Coréia do Sul e Singapura), o dinamismo econômico da China está associado ao forte crescimento do investimento, com planejamento estatal combinando urbanização e industrialização.

A discussão de se a China seria um caso de economia induzida pelas exportações se mostra como das mais polêmicas. Para autores como Payle (2007),

---

<sup>9</sup> Os níveis, respectivos valores e bandas são definidos pelo Banco Mundial conforme metodologia própria denominada Atlas e são atualizados anualmente em julho. Para o ano fiscal de 2020, com base em valores apresentados em 2018, os níveis são: baixa renda com PIB per capita inferior a US\$ 1.025; renda média inferior com PIB per capita entre US\$ 1.026 e US\$ 3.995; renda média superior com PIB per capita entre US\$ 3.996 e US\$ 12.375 e alta renda com PIB per capita superior a US\$ 12.376. Note-se que as bandas são quase que coincidentes com aquelas mencionados pelo autor para valores de 2011. Banco Mundial (2019b)

<sup>10</sup> Banco Mundial (2019c).

<sup>11</sup> Bingwen (2013) discorre sobre a armadilha da renda média (*middle-income trap*), que seria é uma situação de desenvolvimento econômico na qual um país que atinge uma certa renda e fica preso nesse nível, já que a estratégia adotada pelo país para migrar de baixa renda para renda média não é suficiente/adequada para colocar esse mesmo país no grupo das economias de alta renda. Assim, o autor alerta para 10 riscos desta armadilha que devem ser evitados ou superados para que a China consiga atingir a alta renda.

a estratégia de crescimento adotada por esse país seria a de liderança pelas exportações - principalmente para os EUA - a partir de investimentos estrangeiros em sua economia, que seria demonstrada pela taxa de crescimento do PIB e o peso das exportações no PIB.

Já Medeiros (2013) entende pelo sentido contrário, ou seja, que apesar das exportações terem um peso significativo na composição da renda, a China também importa muito, o que faria com que o multiplicador das exportações “vazasse” para fora do país<sup>12</sup>. E ele refuta completamente a ideia de liderança pelas exportações, visto que, ao analisar os dados empíricos, Medeiros afirma não haver correlação entre a variação das exportações e a variação do PIB<sup>13</sup>.

Na mesma linha, Anderson (2007) reconhece que as exportações chinesas não são de forma alguma insignificantes, porém se configuram uma parcela muito moderada da economia como um todo (menor, inclusive, do que a verificada na maioria dos países asiáticos). E que o rápido crescimento do volume das exportações ao longo do tempo não é acompanhado de uma contribuição real deste para o PIB. Medidas comparativas do papel das exportações no crescimento também não mostram um impacto considerável.

Protti (2015), ao se debruçar sobre o papel das exportações e do investimento doméstico no padrão de desenvolvimento da China, também conclui que o país não pode ser considerado uma economia *export-led* (liderada pelas exportações, em tradução livre), ainda que as exportações tenham um papel importante no crescimento econômico chinês.

A urbanização é tratada como fator essencial para o desenvolvimento chinês, já que criou uma oferta quase ilimitada de mão de obra para a indústria, bem como resultou em mudanças drásticas nos hábitos de compra da população, criando uma sociedade de consumo de massa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre a discussão se a China seria uma economia induzida pela exportação, Medeiros (2013) assevera: “para algumas interpretações, a China, com exportações em torno de 40% da renda, seria um caso de *export-led* tal como diversas economias dinâmicas da Ásia. Entretanto, tal medida é ilusória. Em uma economia que exporta muito, mas que também importa muito, como é o caso da China (ou do México), com suas plataformas de exportação, o multiplicador das exportações vaza para fora do país. (MEDEIROS, 2013, p. 465)”.

<sup>13</sup> Afirma Medeiros (2013, p. 466): “um crescimento liderado pelas exportações tem na variação destas o fator determinante para a variação do PIB, e o que se observa no crescimento recente na China é uma relativa autonomia do PIB em face de uma muito maior volatilidade das exportações.

<sup>14</sup> Sobre a mudança no padrão de consumo da população chinesa, ainda Medeiros (2013): “(...)o desenvolvimento econômico na China levou a mudanças essenciais nos padrões de consumo (que,

A discussão sobre o padrão de desenvolvimento econômico chinês é extremamente relevante e instigante. Porém, o presente estudo tem como foco o papel dos fluxos de investimentos, (tanto para “dentro”, mas especialmente para fora, no padrão de desenvolvimento chinês, os quais ocorreram mais fortemente nos dois últimos intervalos (1991-2001 e 2001-2009) da periodização proposta por Medeiros (2013), e que serão abordados na subseção a seguir.

### 3.1 A ABERTURA CHINESA AOS CAPITAIS ESTRANGEIROS

O início da década de 1990 foi bastante importante para o crescimento chinês. O governo, sob a liderança de Deng Xiaoping, fez uma série de reformas liberalizantes no mercado de trabalho, nos preços e na administração das empresas. Do ponto de vista macroeconômico, esse período foi marcado pela unificação da taxa de câmbio e pelo aumento no consumo.

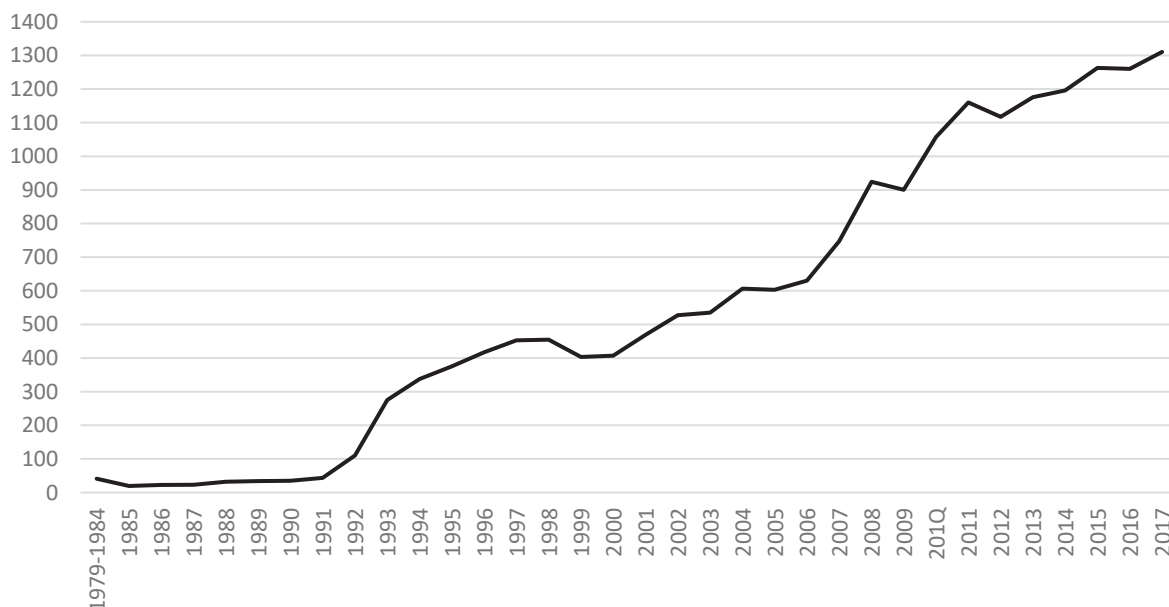
Esse novo ciclo econômico e político que se deu com grande expansão dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) e das exportações, cujo auge foi também a segunda metade da década, foi puxado por uma grande aceleração da taxa de investimento em capital fixo, tanto das empresas estatais quanto das empresas privadas, e forte expansão do consumo. A política cambial passou por uma alteração em 1994, quando se unificou a taxa de câmbio, mantendo-a nominalmente indexada ao dólar. Com a preservação dos mecanismos de controle de capitais e de divisas por meio da centralização cambial no Banco Central, num período marcado por amplo influxo de IDE, a política cambial permaneceu atrelada aos objetivos de controle sobre o balanço de pagamentos (MEDEIROS, 2013, p. 469)

Todo esse cenário macroeconômico fez com que a China se tornasse destino preferencial dos investimentos externo direto dos países asiáticos, bem como dos demais países do mundo, especialmente a partir da metade da década. A entrada de capitais “produtivos”, que até os anos 1990 era irrisória, passa a registrar crescimento acelerado.

---

por seu turno, induziram o investimento). Antes das reformas, a China mantinha um padrão de consumo baseado na posse de bens essenciais (vestuário, habitação, bicicleta) e baixa diversificação, distribuídos de forma relativamente equitativa – com a principal diferença sendo estabelecida entre campo e cidade. A partir das reformas, a China passou por uma veloz mudança, com a adoção de novos bens duráveis de consumo, ainda que distribuídos de forma muito desigual entre campo e cidade e entre residentes urbanos, segundo uma crescente diferenciação e renda, levaram à formação, nas grandes cidades, de uma moderna economia de consumo de massa.” (Medeiros, 2013, p. 450-451).

GRÁFICO 1 - Investimento Direto Estrangeiro Utilizado pela China de 1979 – 2017 (em US\$ 100 milhões)



FONTE: Adaptado de NBSCH (2018).

A China tornou-se atrativa para o recebimento do capital internacional pela convergência de uma série de fatores: disponibilidade de capital mundial, estabilidade, ambiente regulatório, competitividade, abertura ao comércio internacional e ambiente propício para investimentos (BLOOMENTHAL, 2019).

Apesar de todos esses fatores estarem de certa forma interligados e de contribuírem imensamente para o aumento do fluxo de IDE para um país, no caso chinês os dois últimos são dignos de destaque, visto que são fruto de uma mudança na institucionalidade, no próprio sistema político-econômico adotado e na visão estratégica de desenvolvimento.

A abertura do mercado ao comércio internacional é crítica para a atração de IDE. Para a instalação deste capital produtivo no país, é fundamental que a empresa tenha capacidade de vender seus produtos e serviços para o mercado local, bem como para os mercados externos: políticas favoráveis à exportação desempenharam um papel importante na decisão de investir na China, especialmente para empresas que têm uma grande parcela de suas participações de mercado localizadas fora do mercado local e que visavam atingir os mercados regionais próximos e dentro da sua área de influência, como o Sudeste Asiático.

Assim, o ingresso da China como membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, após mais de 15 anos de negociações, foi um verdadeiro “*game changer*”<sup>15</sup> em termos de informação, transparência e de adoção de práticas adequadas de comércio e trocas, resultado em uma maior abertura econômica chinesa. Não é à toa que o *boom* de IDE chinês se dá a partir deste momento.

Pelas teorias clássicas e neoclássicas do comércio internacional, entende-se que o livre comércio tem o condão de propiciar o maior bem estar para as populações dos países envolvidos. Qualquer forma de protecionismo seria deletéria a esse fim. Assim, barreiras comerciais, como as tarifas, são tipicamente vistas como desincentivos por outras nações, já que encarecem artificialmente os produtos importados, criando um desestímulo econômico para sua aquisição. Além disso, o mercado local pode não ser suficiente para justificar um investimento vultoso em países sem acesso a mercados regionais ou internacionais (BLOOMENTHAL, 2019). A adesão da China à OMC e sua submissão às regras do comércio internacional alteraria sobremaneira esse panorama, induzindo, *per se*, o aumento do comércio deste país com o resto do mundo.

Desta forma, a propalada adesão, bem como a realização de acordos regionais e internacionais de livre comércio foram fundamentais para o crescimento exponencial do fluxo de investimento direto estrangeiro na China<sup>16</sup>.

Já o ambiente propício à recepção de investimentos contribui sobremaneira para o crescimento econômico da China. A atração de capital estrangeiro tem como resultados positivos a complementaridade do investimento doméstico e acirramento da competição na China, que leva as empresas locais a buscarem a melhor eficiência da produção, redução de custos e melhora na qualidade do produto ofertado (DONGQI, 2013).

---

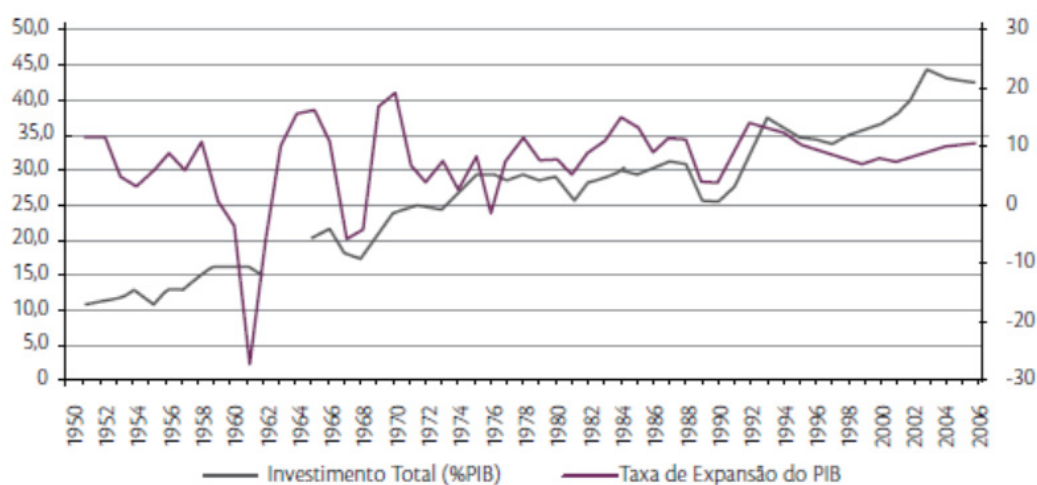
<sup>15</sup> Em tradução livre, seria como “divisor de águas”, algo que tem o condão de revolucionar e mudar completamente um determinado mercado ou situação.

<sup>16</sup> A importância da OMC e seu papel de *enforcer* do sistema tem sido bastante testada ultimamente, principalmente pelo governo do presidente norte americano Donald Trump, em especial na guerra comercial travada com a China desde o início de seu mandato. A imposição de barreiras tarifárias, medidas retaliatórias ou mesmo proibição de comercialização com os EUA ou exercício de atividade em seu território (vide Huawei), bem como medidas de fragilização do poder punitivo das instituições como a não nomeação para compor o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) - órgão responsável por realizar o julgamento das disputas comerciais no âmbito da OMC - acabam por expor a relativização do poder coercitivo dos organismos internacionais como a OMC.

### 3.2 PAPEL DOS INVESTIMENTOS NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS

Os investimentos têm papel fundamental no desenvolvimento, sendo o indutor do crescimento chinês, conforme asseveram Bingwen (2013) e Medeiros (2013). A análise do gráfico abaixo aponta o movimento tendencial tanto do investimento em razão do PIB quanto da taxa de crescimento do PIB.

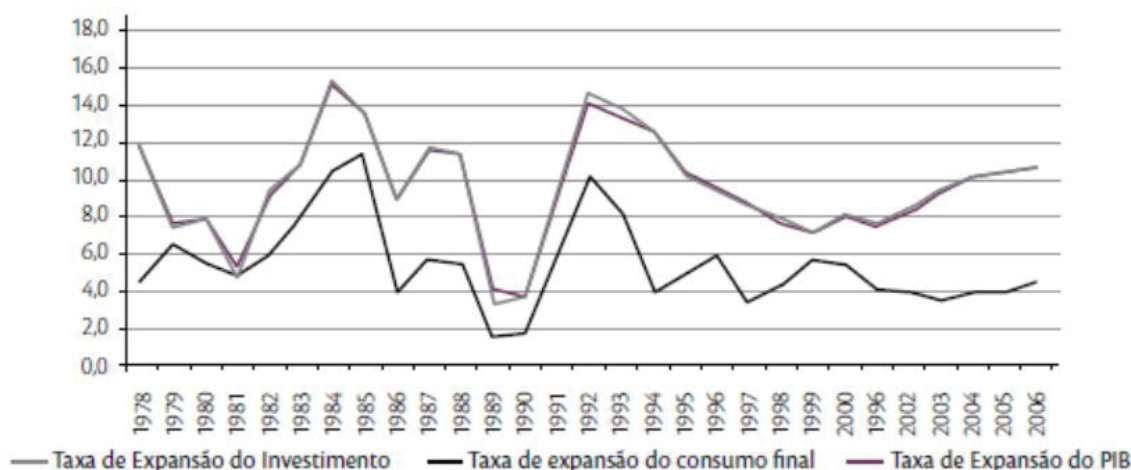
GRÁFICO 2 - Investimento/PIB e taxa de crescimento do PIB (1950 – 2006)



FONTE: MEDEIROS (2013).

Já a taxa de expansão do investimento e a taxa de expansão do PIB têm um comportamento quase simétrico, o que revela o quão intimamente ligadas elas estão.

GRÁFICO 3 - Taxa de Expansão do Investimento, do consumo e do PIB (1978-2006)



FONTE: MEDEIROS (2013)



### 3.3 AS EMPRESAS ESTATAIS CHINESAS

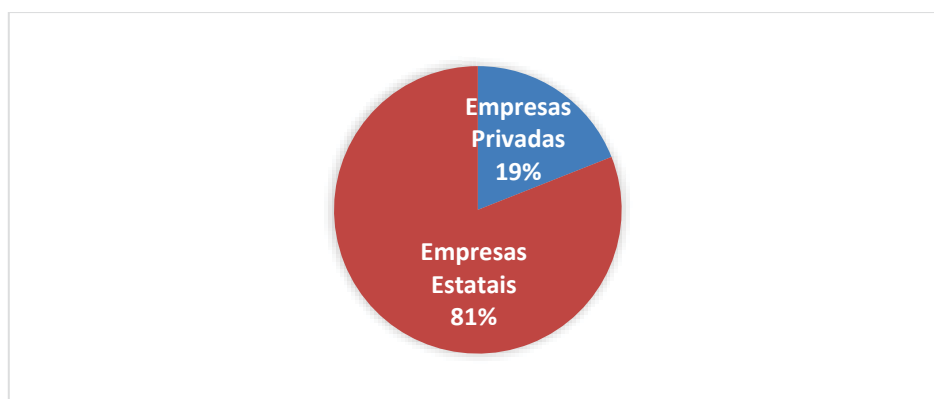
A partir de 1978, com as reformas liberalizantes, houve uma profunda transformação no ambiente empresarial chinês. Com a dissolução das comunas, ocorreu o aumento expressivo de um tipo de empresa pública chinesa, a empresa de vila e municípios (EVMs ou *Township Village Enterprises -TVEs*, em inglês). Esse tipo de empresa expressa de modo emblemático a dualidade do sistema chinês: as EVMs são de propriedade de residentes locais (propriedade coletiva), mas os direitos de propriedade em seu nome são exercidos pelos governos da cidade e da vila. Têm autonomia de operações, mas estão sujeitas a rígidas restrições orçamentárias e ao repasse dos lucros das para o governo local.

Nos anos 1980 e 1990 houve privatização em larga escala de pequenas empresas e descentralização da alocação dos investimentos, conferindo às empresas estatais maior autonomia em seus gastos (MEDEIROS, 2013).

Quando se fala em investimento direto chinês “para fora”, é impossível dissociar o papel basilar das empresas estatais nesse fluxo. São elas que de fato instrumentalizam a essa estratégia, que, conforme exposto anteriormente, foi fundamental para o dinamismo e crescimento chinês<sup>17</sup>.

A importância das empresas estatais é enorme para economia chinesa. São a principais investidoras em terras estrangeiras. Na América Latina, esta importância é inequívoca, conforme demonstra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 4 - Empresas Estatais vs. Privadas: Empresas Chinesas na América Latina



FONTE: AVENDANO; MELGUIZO; MINER (2017).

<sup>17</sup> As empresas industriais chinesas são normalmente subdivididas em 8 grupos, em decorrência de sua propriedade: Empresas Estatais (EEs), empresas de propriedade coletiva, empresas de propriedade privadas, empresas de propriedade individual, empresas de propriedade conjunta, empresas de propriedade por ações, empresas de capital estrangeiro e outros tipos de empresas.



Segundo Avedano, Melguizo, Miner (2017), as empresas estatais predominaram devido ao estímulo em larga escala adotado pelo governo chinês durante a crise financeira de 2008, e anos posteriores, e são dominantes em setores competitivos, incluindo varejo e atacado, construção, hotéis e restaurantes. No mais, o governo chinês restringe o investimento privado em setores dinâmicos considerados estratégicos, incluindo serviços como finanças, logística e telecomunicações. Assim, com garantia de atuação no âmbito da economia doméstica, permitiu que mais empresas estatais chinesas se aventurassem no exterior. Já Buckley et al. (2017) destaca o caráter *sui generis* desta internacionalização estimulada pelo Estado:

No entanto, a China permanece distinta de outras economias emergentes, pois muitas de suas EMNs permanecem em poder do Estado, mesmo que corporativizadas, a fim de focar em objetivos comerciais. A direção do estado significa que essas empresas ainda alinham suas operações, seja em casa ou no exterior, com os planos de cinco anos e os imperativos nacionais. Este é um modelo que não é replicado, de maneira geral, em nenhuma das outras principais economias emergentes (BUCKLEY et al., 2017, p. 31).

A utilização das empresas estatais não é imune a preocupações e críticas, já que trariam: distorções no mercado, visto que apresentariam alavancagem alta, seriam menos produtivas que “pares” do setor privado, impediriam o crescimento dos negócios privados, e pelo caráter anticompetitivo intrínseco devido ao acesso desproporcional a empréstimos bancários a taxas mais baixas do que as do mercado.

Em um estudo sobre a reforma das Empresas Estatais chinesas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) sugere quatro ações focais para as políticas a serem implementadas: reestruturar, endurecer as restrições orçamentárias, reduzir barreiras à entrada e avançar reformas complementares<sup>18</sup>. O próprio governo chinês reconhece que há necessidade de reforma, tanto que esse objetivo foi expressamente previsto no 13º Plano Quinquenal, vigente atualmente. No entanto, essa reforma, se de fato acontecer, será gradual e sem grandes impactos no curto prazo, dada a significativa importância das EEs para a economia chinesa.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> IMF News. Getting China's 'Trusted Sons' Back into Shape, 2017.

<sup>19</sup> As EEs seriam responsáveis por 20% da produção industrial total e 17% do emprego total em áreas urbanas. Fonte: The Diplomat. How to Reform China's SOEs. 2017.

## 4 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO IDE CHINÊS

No final do século passado, já em tratativas para integrar a Organização Mundial do Comércio e realizar a abertura de sua economia, a China lançou uma série de iniciativas com o objetivo de impulsionar a reestruturação econômica doméstica e permitir ao país alcançar a liderança econômica global. Assim, políticas já arraigadas como os Planos Quinquenais se unem às iniciativas mais amplas, como *Going Global* e a Nova Rota da Seda, e planos específicos da indústria, como o *Made in China 2025*. A política dos campeões nacionais se insere nesse contexto, já que por meio de fusões com empresas privadas ou estatais, estimulou a internacionalização das empresas chinesas e as tornou grandes *players* globais.

Todas essas iniciativas formam um “sistema” de desenvolvimento econômico chinês que tem na promoção do IDE um dos focos principais. Esse IDE está cada vez mais voltado para inovação, tecnologia, “indústria verde”, serviços e consumo (CHINA POLICY, 2017).

Neste capítulo trataremos dos Planos Quinquenais, que são o esteio de toda a estratégia de desenvolvimento da China. Serão abordadas também as principais iniciativas que buscam operacionalizar a visão de desenvolvimento constante no Plano Quinquenal em vigor.

### 4.1 PLANOS QUINQUENAIS

Inspirado no modelo de planificação da economia adotado pelos soviéticos, Mao Tsé-Tung passa a realizar, a partir de 1953, o planejamento estratégico e estatal chinês válido para cinco anos. Assim, a cada cinco anos é elaborado um documento pelo Conselho do Povo estabelecendo os objetivos para aquele quinquênio, com metas a serem alcançadas para cada assunto relevante. Os planos quinquenais tendem a incluir metas econômicas e sociais, e foram sendo aprimorados com o decorrer do tempo. O 11º plano, por exemplo, adotou um processo de desenvolvimento científico (GRACEFFO, 2016).

Os Planos Quinquenais têm desempenhado um papel significativo desde os primeiros dias da República, já que são um verdadeiro norte dos interesses e objetivos perseguidos pelo governo central, bem como apontam quais assuntos serão foco da atenção estatal. E com o decorrer dos anos, passaram a incorporar

diversas políticas industriais e econômicas em seu corpo, demonstrando a unicidade do planejamento chinês.

Por esse motivo, parece apropriado explorar e entender o conteúdo dos planos quinquenais. Nesta seção daremos destaque aos planos a partir de 2001, período que se iniciam os investimentos no exterior da China, e objeto do presente estudo.

#### 4.1.1 Planos Quinquenais dos anos 2000

##### 10º Plano Quinquenal (2001 – 2005)

O plano que entraria em vigor no início do novo milênio tinha como principais metas as seguintes:

1. Alcançar taxa média anual de 7% de crescimento do PIB;
2. Alcançar PIB de 12.500 bilhões de yuans até 2005, calculado a preços de 2000, e PIB per capita de 9.400 yuan.
3. Aumentar o número de funcionários urbanos e o número de trabalhadores rurais excedentes transferidos para as cidades para 40 milhões a cada ano, controlando assim as taxas de desemprego urbano registradas em cerca de 5%.
4. Manter os preços estáveis e manter o equilíbrio entre receitas e despesas internacionais.
5. Otimizar e atualizar a estrutura industrial e fortalecer a competitividade internacional da China.
6. Crescer, nas indústrias primárias, secundárias e terciárias a taxas de 13%, 51% e 36%, respectivamente, do PIB, para que os empregados por essas indústrias representem 44%, 23% e 33% do número total de funcionários no país, respectivamente.
7. Melhorar a economia nacional e os níveis sociais de tecnologia da informação.
8. Início rápido de operação de mais instalações de infraestrutura.
9. Controlar efetivamente a disparidade de desenvolvimento entre as regiões e aumentar os níveis de urbanização.

10. Aumentar o financiamento de pesquisa e desenvolvimento para mais de 1,5% do PIB e fortalecer as capacidades de inovação em tecnologia científica, acelerando assim o progresso tecnológico.
11. Aumentar as taxas brutas de matrículas em ensino fundamental, ensino médio e em ensino superior para mais de 90%, 60% e 15%, respectivamente.
12. Reduzir a taxa de crescimento da população natural para menos de nove por mil e limitar a população em não mais de 1,33 bilhão até 2005.

Vale lembrar que a meta do crescimento do PIB foi estabelecida em 7% ao ano, indicando um “novo normal” para o crescimento chinês esperado, devido às dificuldades de manter o crescimento no ritmo anterior e as incertezas nos mercados locais e internacionais. Além disso, há um foco muito grande em educação e em capacitação tecnológica, o que pavimenta o foco dos próximos planos quinquenais.

#### 11º Plano Quinquenal (2006 – 2010)

No 11º Plano Quinquenal, que entrou em vigor 2006, o Comitê Central faz uma profunda avaliação do ambiente econômico e social, tanto doméstico quanto internacional, que a China está inserida e dos desafios e pontos de atenção a serem tratados. Reconhece que a China ainda está em um caminho incipiente no socialismo, que a força produtiva não está totalmente desenvolvida, que há insuficiência de recursos minerais, energia e água potável, sendo o ambiente ecológico relativamente vulnerável, que há pressão pelo emprego e que a capacidade de inovação científica e tecnológica independente não é forte. E prossegue com o diagnóstico:

No rápido desenvolvimento do período do Décimo Plano Quinquenal, surgiram alguns novos problemas importantes: relação descoordenada entre investimentos e consumo, expansão cega de algumas indústrias, capacidade supérflua, lenta transformação do modo de crescimento econômico, consumo excessivo de recursos energéticos, poluição ambiental agravada, expansão contínua do hiato de desenvolvimento entre áreas urbanas e rurais e entre regiões e diferença de renda entre alguns membros da sociedade e desenvolvimento atrasado de causas sociais; ainda existem muitos fatores que afetam a estabilidade social. O ambiente internacional se mostra complicado e mutável e os fatores instáveis e indeterminados que afetam a paz e o desenvolvimento aumentaram, a pressão de que os países desenvolvidos têm no controle da economia e da ciência e da tecnologia existirão por muito tempo, o desequilíbrio do desenvolvimento da economia mundial será agravado, a competição por recursos, mercados, técnicas e

talentos será mais intensa e o protecionismo comercial terá nova manifestação. Tudo isso desafiará o desenvolvimento econômico e social e a segurança da China (CCCPC - 11TH YEAR PLAN, 2006, p. 2).

Assim, levando-se em conta esse cenário, foram estabelecidas as seguintes metas:

QUADRO 1 - Principais indicadores de desenvolvimento econômico e social no período do 11º Plano Quinquenal

Classe	Indicadores	2005	2010	Média de Crescimento Anual (%)	Atributo
Crescimento econômico	Produto Interno Bruto (1,000 bilhões de Yuan)	18.2	26.1	7.5	Antecipativo
	Produto interno bruto per capita (Yuan)	13985	19270	6.6	Antecipativo
Estrutura econômica	Proporção de valor agregado para o setor de serviços (%)	40.3	43.3	[3]	Antecipativo
	Proporção de desemprego no setor de serviços (%)	31.3	35.3	[4]	Antecipativo
	Proporção de despesas de apropriação para pesquisa e desenvolvimento de testes no PIB (%)	1.3	2	[0.7]	Antecipativo
	Taxa de urbanização (%)	43	47	[4]	Antecipativo
População recurso ambiente	Redução do consumo de energia do total da população nacional (10.000) por unidade de PIB (%)	130756	136000	<8% [20]	Obrigatório
	Redução do consumo de água por unidade de valor agregado industrial (%)			[30]	Obrigatório
	Fator disponível de água de irrigação agrícola	0.45	0.5	[0.05]	Antecipativo
	Utilização abrangente de resíduos sólidos industriais (%)	55.8	60	[4.2]	Antecipativo
	Retenção de terras agrícolas (100 milhões de hectares)	1.22	1.2	-0.3	Obrigatório
	Redução da emissão total de poluentes principais (%)			[10]	Obrigatório
	Cobertura florestal (%)	18.2	20	[1.8]	Obrigatório
Vida da população Serviço público	Tempo médio de educação das pessoas (ano)	8.5	9	[0.5]	Antecipativo
	Número de pessoas cobertas pelo seguro básico de velhice nas cidades (100 milhões)	1.74	2.23	5.1	Obrigatório
		23.5	>80	>[56.5] [4500]	Obrigatório
	Cobertura do novo serviço médico cooperativo rural (%)			[4500]	Antecipativo
	Oportunidades de emprego adicionais nos cinco anos (10.000 pessoas)			[4500]	Antecipativo
	Transferência da força de trabalho rural nos cinco anos (10.000 pessoas)	4.2	5		Antecipativo
	Taxa de desemprego urbana registrada (%)	10493	13390	5	Antecipativo
	Renda disponível per capita dos residentes urbanos (Yuan)	3255	4150	5	Antecipativo
	Renda líquida per capita de residentes rurais (Yuan)				

FONTE: CCCPC - 11TH YEAR PLAN (2006)

Importante notar que a partir deste plano já se inicia a defesa da aceleração do processo de abertura e reforma da economia, bem como se advoga fortemente pela necessidade da proteção ambiental, que será um dos destaques dos dois próximos planos.

## 12º Plano Quinquenal (2011 – 2015)

O 12º Plano Quinquenal, quando comparado aos planos anteriores, mostra-se menos focado na taxa de crescimento, porém mais focado na qualidade desse crescimento e na busca de que mais cidadãos chineses se beneficiem desse crescimento. Como diretrizes gerais, o 12º Plano Quinquenal tem como principais temas: o reequilíbrio da economia, a melhoria da desigualdade social e a proteção do meio ambiente. Busca-se, do ponto de vista econômico, um mecanismo de longo

prazo que amplie a demanda nacional e que gere crescimento econômico via coordenação de consumo, investimento e exportação (BINGWEN, 2013).

Como metas importantes, temos a manutenção da taxa de crescimento do PIB em 7%, diminuição da diferença de renda por meio de aumentos no salário mínimo e reforço da rede de segurança social, promoção do consumo sobre investimentos e exportações e várias metas relativas à eficiência energética.

No capítulo 10, seção 2, sob a denominação “*Implementando projetos de inovação e desenvolvimento da indústria*”, temos nominalmente e estrategicamente apontadas quais serão as indústrias emergentes que serão foco de projetos e de investimento, quais sejam: indústrias de conservação de energia e proteção ambiental, TI de nova geração, biológica, fabricação de equipamentos de ponta, novas energias, novos materiais, veículos de energia limpa.

No TABELA 1 abaixo temos pormenorizada a explicação do que são e o que o governo chinês intencionava ao investir nessas indústrias.

QUADRO 2 - Inovação e desenvolvimento de novas indústrias estratégicas

Inovação e desenvolvimento de novas indústrias estratégicas	
01 Indústrias de conservação de energia e proteção ambiental	Implementar grandes projetos exemplares em conservação de energia e proteção ambiental e promover a industrialização de conservação eficiente de energia, proteção ambiental avançada e reciclagem de recursos
02 Setor de TI de nova geração	Construir redes de comunicação móvel de nova geração, a Internet de nova geração e redes de transmissão e televisão digitais. Implementar projetos de aplicativos exemplares da Internet das coisas e projetos especiais de industrialização de produtos de rede. Construção de bases industriais de IC, display de painel, software e serviços de informação
03 Construir bancos de dados de recursos genéticos para produtos farmacêuticos, plantas e animais importantes e bactérias microbianas industriais. Construir P&D e bases de industrialização de produtos biofarmacêuticos e produtos de engenharia biomédica, melhoramento biológico, testes de detecção e bases reprodutoras finas, e plataformas exemplares de aplicações de biofabricação.	
04 Indústria de fabricação de equipamentos de alto valor final	Construir plataformas de industrialização para aviões menores, aviões e helicópteros de uso geral e uma estrutura de infraestrutura espacial composta por navegação, sensoriamento remoto e satélites de comunicação e desenvolver sistemas de controle inteligentes, máquinas

de controle numérico de alta classe, trens de alta velocidade e equipamento de tráfego ferroviário urbano, etc.	
05 Indústria da nova energia	Construir bases industriais para equipamentos de energia nuclear de nova geração, grandes conjuntos e peças de geração de energia eólica, novos conjuntos de geração eficiente de energia solar e utilização de calor, tecnologias de conversão e utilização de energia de biomassa e equipamentos inteligentes de rede de energia e implementar projetos aplicativos em larga escala exemplares de energia eólica marinha, energia solar e energia de biomassa.
06 Indústria de novos materiais	Promover a P&D e a industrialização de fibras de carbono, materiais semicondutores, materiais de liga de alta temperatura, materiais supercondutores, materiais de terras raras de alto desempenho e materiais nanométricos para aviação e voo espacial, energia e recursos, tráfego e transporte e principais equipamentos.
07 Indústria automobilística de nova energia	Conduzir P&D e projetos demonstrativos de comercialização em larga escala para veículos elétricos híbridos plug-in e veículos puramente elétricos e promover a aplicação industrializada.

FONTE: CCCPC - 12TH YEAR PLAN (2011)

### 13° Plano Quinquenal (2016 – 2020)

O 13° Plano Quinquenal traz nova filosofia de desenvolvimento inovador, coordenado, verde, aberto e compartilhado (CCCPC, 13th, p. 20). Nesse programa é apresentada uma mudança na indicação do padrão de crescimento: daquele conduzido pela acumulação de capital para o crescimento liderado pela inovação.

O período coberto pelo 13° Plano Quinquenal será decisivo para concluir a construção de uma sociedade moderadamente próspera em todos os aspectos. Devemos implementar os planos e políticas estratégicas do Comitê Central do CPC, alcançar um entendimento preciso das profundas mudanças nos ambientes e circunstâncias nacionais e internacionais enfrentadas pela China em seus esforços de desenvolvimento, adaptar proativamente, entender e orientar o novo normal no desenvolvimento econômico e promover de forma abrangente o desenvolvimento inovador, coordenado, verde, aberto e compartilhado, a fim de garantir que uma sociedade moderadamente próspera seja estabelecida em todos os aspectos. (CCCPC, 13<sup>th</sup> Year Plan)

Com esse enfoque “verde”, ambiental e aberto ao mundo, esse Plano Quinquenal estabeleceu as seguintes metas macro:



- Crescimento médio anual do PIB de 6,5%, com objetivo de dobrar o PIB per capita de 2010.
- Despesas de P&D: 2,5% do PIB em 2020, ante 2,1% em 2015.
- Taxa de urbanização: 60% da população em 2020, de 56,1% em 2015
- Desenvolvimento verde: até 2020, reduzir as emissões por unidade do PIB em 40, para 45% em comparação com os níveis de 2005. Aumentar a parcela de energia de combustíveis não fósseis para 15% até 2020.
- Bem-estar social: tirar 55,7 milhões a mais de pessoas da pobreza até 2020. O limite de um filho aumentou para dois filhos por casal. Estender a cobertura dos serviços de bem-estar urbano a todos os residentes.
- Metas financeiras: mesclar 106 EEs sob propriedade do governo central em 40 grupos de classe mundial em setores estratégicos. Atingir a conversibilidade completa do Yuan até 2020.

Importante destacar, que na Parte XI do referido Plano Quinquenal, dos capítulos 49 a 53, fica expressada nominalmente a importância que a cooperação regional e internacional tem na economia chinesa e na persecução de seus objetivos. Cabe ressaltar que nenhum Plano Quinquenal anterior foi tão taxativo e meticuloso em definir a estratégia e os passos para essa abertura.

No mesmo Plano, capítulo 49, seção 2, sob a denominação “*Cooperação internacional em capacidade de produção e fabricação de equipamentos*”, este estabelece que haverá estímulo para que tecnologias, padrões, serviços e equipamentos da China se globalizem<sup>20</sup>, por meio de cooperações internacionais para fabricação de equipamentos e na capacidade de produção via investimentos no exterior, cooperação tecnológica, contratação de projetos e exportação de equipamentos, entre outros. E define taxativamente as indústrias foco desse processo: indústria do aço, metais não ferrosos, materiais de construção, ferrovias, energia elétrica, engenharia química, têxtil, automóveis, comunicações, máquinas de engenharia, aviação e aeroespacial, construção naval e engenharia oceânica (CCCPC - 13TH YEAR PLAN, 2016).

---

<sup>20</sup> Importante notar o uso da expressão “go global” ao se referir ao estímulo para serviços, tecnologias, equipamentos e padrões se internacionalizarem, que remete a política de mesmo nome lançada em 2001 para estimular a internacionalização das empresas chinesas.



Nesse mesmo capítulo, na seção 4 que se refere ao Capital Estrangeiro e Investimento no Exterior, resta claro o apoio governamental na integração mais profunda na cadeia de valor e logísticas da produção global, declarando nominalmente o estabelecimento de centros de produção e zonas de cooperação no exterior para as principais *commodities*, e construção de plataformas de serviços financeiros e de informações para investimentos externos (CCCPC - 13TH YEAR PLAN, 2016).

No capítulo 50, também na seção 2, é tratada a regulação do investimento estrangeiro feito pela China. Sob a denominação “*O sistema de regulamentação para investimentos estrangeiros no exterior*”, o Plano traz as linhas gerais do como será feito este investimento e os mecanismos de controle.

Nós melhoraremos o planejamento de investimento estrangeiro de saída, bem como os sistemas de planejamento para esse tipo de investimento em áreas, regiões e países chave. Facilitaremos o investimento externo, pela melhora do sistema de controle, ao se basear basicamente no registro e requerer aprovações em apenas um pequeno número de casos e, refinaremos as políticas de promoção do investimento externo e melhor prestação de serviços. Promoveremos o investimento externo de indivíduos e melhoraremos o sistema de investidores individuais nacionais credenciados. Estabeleceremos um sistema de auditoria para investimentos no exterior para empresas estatais ou usando capital estatal, e melhoraremos os sistemas de avaliação de desempenho e prestação de contas para essas operações no exterior. (CCCPC - 13TH YEAR PLAN, 2016, p. 145).

O capítulo 51 se refere especificamente a iniciativa do “*Cinturão e Rota*”, demonstrando a importância com que este tema é tratado pelo governo central chinês, sendo que as seções do referido capítulo tratam dos mecanismos de cooperação, corredores econômicos e trocas culturais abertas e inclusivas (CCCPC - 13TH YEAR PLAN, 2016).

## 4.2 INICIATIVAS/POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

### 4.2.1 *Going Global* (2000)

No final do século passado a China iniciou um movimento de olhar para fora, de saída para os “novos” mercados globais. Como um espelho da política “*New Open Doors Policy*”, a política *Going Global* (ou *Go Global*, como alguns autores se

referem), é de maneira simplista e resumida, uma política de incentivo as empresas chinesas a investir no exterior. Esse investimento no exterior passa a ser visto como crucial para o sucesso econômico chinês. Isso permitiria às empresas chinesas adquirir tecnologias avançadas e ativos intangíveis de alto valor como habilidades e marcas, por exemplo. Além disso, possibilitaria às empresas chinesas fornecer para novos mercados, desfazendo-se de eventuais excessos de produção e buscando vendas em mercados com retornos mais altos. Por fim, ajudaria a China a minimizar um problema crescente desde sua abertura de mercado: o enorme superávit comercial com várias nações do mundo.

Nesse sentido, assevera Bellabona e Spigarelli (2007):

A *Go Global* pode ser interpretada como uma das estratégias de ajuste do caminho de desenvolvimento realizado pelo governo chinês. O sólido aumento das exportações, procurado nas últimas décadas para sustentar o crescimento nacional, gerou de fato fortes tensões internacionais em nível financeiro e industrial (Palley, 2006; Williamson, 2005). Uma taxa de câmbio fixa e um controle rígido sobre os movimentos de capital acompanharam a abertura gradual e vigiada da economia, induzindo um acúmulo de superávit comercial e de reservas em moeda estrangeira. Isso, por sua vez, provocou forte pressão sobre a taxa de câmbio e grande impaciência dos parceiros comerciais (Otani, 2005). Mais tensão foi gerada pelo influxo excessivo de capital estrangeiro, via IDE, em comparação com altos níveis de poupança interna (BELLABONA; SPIGARELLI, 2007, p. 93).

De maneira sucinta, a iniciativa teria os seguintes objetivos propalados: aumentar o investimento estrangeiro direto da China (IDE), buscar a diversificação de produtos, melhorar o nível e a qualidade dos projetos, expandir canais financeiros em relação ao mercado nacional e promover o reconhecimento da marca de empresas chinesas nos mercados dos EUA e da União Europeia.

Segundo Bellabona e Spigarelli (2007) essa iniciativa teria sido gestada ainda em 1979, sendo composta por cinco fases, que chegariam até 2005. Assim, cada fase da política *Going Global* teria a seguinte composição, resumida na tabela abaixo:

TABELA 3 - As principais etapas e atos governamentais do Go Global (1979–2005)

---

*Fase 1 (1979–1983) Aprovação caso a caso**Fase 2 (1984–1992) Rumo à padronização dos procedimentos de aprovação*

- Aviso sobre princípios e o escopo da autoridade para exame e aprovação do estabelecimento de empresas não comerciais em países estrangeiros, Hong Kong e Macau
- Regulamentos provisórios sobre administração e aprovação de empresas não-comerciais estabelecidas no exterior

*Fase 3 (1993-1998) Aperto da gestão do investimento estrangeiro*

- Regulamentos sobre a administração das empresas estrangeiras
- Medidas para a administração de empresas de comércio exterior e seus escritórios de representação

*Fase 4 (1999–2002) Incentivar projetos no exterior no processamento do comércio*

- Algumas sugestões para incentivar as empresas a desenvolver negócios no exterior no processamento e montagem dos materiais fornecidos

*Fase 5 (2002-2005) Implementação da estratégia Go Global*

- Decisão sobre a reforma do sistema de investimentos
  - Medidas provisórias para a administração do exame e aprovação de projetos de investimento no exterior (pela NDRC) e provisões para o exame e aprovação de investimentos para administrar empresas no exterior (Mofcom)
  - Sistema estatístico de investimento direto no exterior (Agência Nacional de Estatística da China), medidas para avaliação abrangente do desempenho do investimento no exterior e inspeção anual conjunta e sistema de relatórios pró-fase para assuntos relacionados a fusões e aquisições no exterior de empresas (SAFE), sistema de registro na Internet de explorar recursos minerais no exterior (Ministério de Terras e Recursos)
- 

FONTE: BELLABONA; SPIGARELLI (2007).

4.2.1.1 *Going Global 1.0 (2001) x Going Global 2.0*

O instituto de pesquisa “*China Policy*”, em um estudo intitulado “*China Going Global* entre ambição e capacidade”, trabalha a política *Going Global* em dois momentos, que ele denomina *Going Global 1.0* (2001) e *Going Global 2.0* (2013).

QUADRO 3 - *Going Global* 1.0 (2001) x *Going Global* 2.0 (2013)

Going global 1.0	Going global 2.0
resolvendo a segurança de recursos	garantindo retorno do investimento
compra de cadeias de valor inteiras	estimulando a demanda global
compra de participações majoritárias	mudando para investimento em portfólio
buscando patrocínio político local	evitando dividir elites políticas
projetando o modelo da China	trabalhando com operadores locais

FONTE: CHINA POLICY (2017).

De acordo com a referida publicação, haveria uma reformatação da política, em função de alguns erros cometidos, bem como de alterações na realidade socioeconômica dos países alvos. Cumpre ressaltar que apesar desta “correção de rumo”, não houve publicação de uma nova política e as políticas já existentes seriam capitaneadas pela iniciativa do Cinturão e da Rota (2013) e Cooperação Internacional em Capacidade de Produção (2015).

#### 4.2.2 Iniciativa do Cinturão e Rota – *Belt and Road Initiative* (2013)

Maior iniciativa econômica e expressão da pretensão geopolítica chinesa, lançada em 2013 por Xi Jinping, a Iniciativa do Cinturão e Rota (em inglês *The Belt and Road Initiative* – *BRI*, originalmente nomeada *One Road, One Belt* – “OBOR” ou em português como “A Nova Rota da Seda”) teve como objetivo estreitar os laços econômicos com países fronteiriços ou vizinhos e reduzir a influência americana em seus territórios adjacentes. Essa iniciativa foca esforços nos países ao sul e a oeste da China, buscando construir infraestrutura, fomentar o comércio e o investimento em toda a Eurásia. Essa Iniciativa une duas outras iniciativas distintas: o Cinturão Econômico da Rota da Seda para a parte terrestre, focada na Ásia Central, e a Rota Marítima da Seda do século XXI para a parte naval, que se estende desde o oceano Índico até o Oriente Médio.

As ações focam principalmente setores de infraestrutura, serviços financeiros e profissionais, manufatura avançada, transporte e logística.



Apesar da questão econômica definir a comunicação e o *branding* da iniciativa, é inegável que a China buscou com essa política mais do que somente expandir mercados ou destinar seus excedentes de produção. Configura-se realmente em uma iniciativa geopolítica, com o objetivo de expandir sua presença em regiões próximas e principalmente barrar a influência ocidental, em especial dos Estados Unidos, em sua zona de influência secular.

Desde 2013, quando a Iniciativa foi lançada, mais de 130 países assinaram acordos ou manifestaram interesse em participar. Em 2019 o Banco Mundial contabilizou US\$ 575 bilhões<sup>23</sup> em investimentos realizados em função da Iniciativa do Cinturão e da Rota. Apesar disso, a maioria dos analistas afirma que os resultados são oscilantes<sup>24</sup>. As principais críticas estão relacionadas à corrupção, contratos superfaturados, assunção de pesadas dívidas pelo país receptor do investimento, danos ambientais e dependência de mão de obra chinesa importada por meio de contratação local.

#### 4.2.3 Cooperação Internacional em Capacidade de Produção (2015)

Em maio de 2015 foi emitido pelo Conselho de Estado o guia “*Opiniões orientadoras sobre a promoção da capacidade de produção internacional na cooperação da fabricação de equipamentos*”. Esta política industrial tem como condão principal a operação conjunta para a implantação da oferta e demanda de capacidade entre países ou regiões. Assim, haveria a criação de instalações fabris, linhas de produção, tecnologia e aplicação da experiência em gerenciamento de outros países de acordo com as necessidades de um dado país.

O propalado benefício para o país investidor seria o acesso a mais e maiores mercados, e para o país receptor do investimento haveria redução de

---

<sup>23</sup> Banco Mundial (2019).

<sup>24</sup> Desde o seu lançamento, a Iniciativa do Cinturão e Rota sofre duras críticas. Questionando as razões e resultados da mesma, a revista *The Economist*, ainda em 2018, já colocava a questão em foco: “Outros embaixadores, líderes políticos e chefes de empresas veem algo menos grandioso. Eles acham que a China quer criar e exportar plantas excedentes de cimento, usinas siderúrgicas e obras de vidro construídas durante anos de estímulos econômicos com gastos e remontá-las no exterior - juntamente com a poluição e os gases de efeito estufa anteriormente liberados em seus céus. Mais obviamente, o BRI garantiu contratos para empresas chinesas. Os mais cínicos veem um exercício de marketing, renomeando tudo o que a China faz no exterior sob slogans que lisonjeiam as pretensões globais de Xi” (*The Economist, China has a vastly ambitious plan to connect the world - What is behind the Belt and Road Initiative?*)

custos de instalação e construção de fábricas, modernização de sua cadeia industrial, promoção do desenvolvimento diversificado da indústria doméstica e criação de empregos. Os países em desenvolvimento seriam especialmente beneficiados, já que esta cooperação internacional estabeleceria linhas de montagem tão necessárias, a construção de parques industriais e extensão das cadeias de produção e valor, bem como promoveria o desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (PME).

Esta política não é imune a críticas. Conforme assevera Kenderdine (2017):

Uma política industrial de cima para baixo, planejada centralmente, é uma maneira engenhosa de 'resolver' o problema de excesso de capacidade industrial da China, reestruturar sua indústria doméstica para a fabricação avançada de maior valor agregado da Indústria 4.0 e exportar a produtividade do fator capital sem abrir a conta de capital, contudo continua sendo uma via de mão única para as economias anfitriãs.

A crítica que se faz é que essa política, apesar de estar revestida de um suposto objetivo ganha-ganha, na verdade só serviria aos propósitos da China, a saber: mitigar o imenso problema que se tornou a superprodução<sup>25</sup> chinesa de produtos e melhorar sua estrutura industrial.

#### 4.2.4 *Made in China 2025* (2015)

Em maio de 2015, o Conselho de Estado da China anunciou uma estratégia nacional denominada *Made in China 2025* (MIC 2025), cuja tradução é “Fabricado na China 2025”, que teve inspiração na *Industrie 4.0* alemã e tem o intuito de atualizar, consolidar e equilibrar a indústria manufatureira da China, transformando-a em um potência produtiva capaz de influenciar padrões globais, cadeias de suprimentos e impulsionar a inovação global.

---

<sup>25</sup> Kenderdine (2017), citando Wang Xiwen, Diretor do Centro Internacional de Cooperação Econômica e Técnica do Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT), compara o problema enfrentado pela China com superprodução com o enfrentado pelo Japão na década de 1970, o que o levou à terceirização da capacidade industrial. Segundo Xiwen, “A política da China é pouco mais do que seguir o modelo japonês típico, onde o Japão, após 60 anos de crescimento industrial e reconstrução pós-guerra, enfrentava restrições industriais semelhantes às da China atualmente.”



Embora o objetivo seja atualizar amplamente o setor manufatureiro, o plano destaca 10 setores prioritários: 1) equipamentos marítimos avançados e embarcações de alta tecnologia; 2) equipamentos avançados de transporte ferroviário; 3) tecnologia e máquinas agrícolas; 4) equipamentos de aviação e aeroespacial; 5) produtos biofarmacêuticos e equipamentos médicos de alta qualidade; 6) circuitos integrados e nova tecnologia de T.I. (Tecnologia da Informação); 7) equipamentos eletrônicos de última geração; 8) maquinaria de alta qualidade de controle de fabricação e robótica; 9) veículos de baixo consumo e nova energia e 10) materiais novos e avançados.

A escolha destas indústrias não se dá por acaso. Essa política visa essencialmente atualizar os recursos de fabricação das indústrias chinesas para que estas se tornem uma potência produtiva mais intensiva em tecnologia.

As nove tarefas estratégicas contidas no plano são: incentivar a inovação; promover o uso de manufatura digital, focada em tecnologia; fortalecer a base industrial geral; melhorar a qualidade dos produtos e criar nomes globais de marcas chinesas e métodos de fabricação; concentrar na aplicação e utilização de métodos “verdes” de fabricação; criar avanços tecnológicos nos 10 setores-chave; reestruturar indústrias para melhorar a eficiência e a produção; melhorar a orientação a serviços industriais de manufatura; e globalizar as indústrias manufatureiras chinesas.

O plano prioriza cinco iniciativas nacionais com objetivos claros, como mostra a tabela 4.



TABELA 4 – 5 iniciativas nacionais do MIC 2025

Iniciativa	Detalhes	Objetivos
1 P&D e Centros de Inovação	Impulsionar avanços tecnológicos e inovação em áreas fundamentais como as ICT de última geração, fabricação inteligente, novos materiais, aditivos e produtos farmacêuticos	Estabelecer 15 centros nacionais de inovação em manufatura até 2020; 40 até 2025
2 Projetos de Manufatura Inteligente	Induzir principais empresas chinesas envolvidas na criação e otimização de projetos e técnicas inteligentes de manufatura, digitalização de fábricas e customização de cadeias de suprimentos.	Diminuir os custos operacionais em 30%, reduzir o tempo de produção em 30% e reduzir as taxas de defeitos em 30% até 2020; e, em seguida, redução de 50% nos custos, tempo e taxas de defeitos até 2025.
3 Bases Industriais	Estabelecer quatro novos centros de pesquisa conhecidos como "Quatro Bases" para acelerar o desenvolvimento de componentes industriais-chaves, técnicas, materiais e tecnologia de produção.	Ser auto-suficiente em 40% dos principais componentes e materiais em setores-chave - aeroespacial; telecomunicações; produção e distribuição de energia; transporte e eletrodomésticos - até 2020; e depois em 70% até 2025.
4 Projeto de Manufatura "Verde"	Realizar projetos de eficiência energética, proteção ambiental, uso de recursos, refabricação e tecnologias de baixo carbono.	Construir 1.000 fábricas verdes e 100 parques industriais verdes até 2020. Reduzir a intensidade das emissões de poluentes primários em 20%. Alinhar o consumo de energia por unidade com os níveis avançados do mundo até 2025.
5 Projetos de Manufatura de Equipamentos de Alta Qualidade	Desenvolver projetos inovadores e focados no segmento aeroespacial, ferroviário, veículos de nova energia, marítimos, redes inteligentes, máquinas-ferramenta de alto nível, equipamentos nucleares e médicos.	Realizar P&D independente nestes setores para alcançar uma enorme crescimento da participação de mercado da China em PI para equipamentos de alto valor até 2025.

FONTE: CHINA-BRITAIN BUSINESS COUNCIL & UK TRADE AND INVESTMENT (2016).

O MIC 2025 foi projetado para incentivar os fabricantes chineses a serem muito menos dependentes da importação de equipamentos e tecnologia de ponta e transformar a China em uma “potência de fabricação” em vez de uma base de fabricação em volume, produzindo produtos baratos e de baixa qualidade devido a custos mais baixos de mão de obra.

Arbix et al. (2018), em artigo publicado na Revista Tempo Social, de sociologia da Universidade de São Paulo, cujo tema central é a comparação entre MIC 2025 e o *Industrie 4.0*, fizeram um resumo dos principais pontos do *Made in China 2025*.

TABELA 5 - Síntese do *Made in China 2025*

<b>Made in China 2025</b>	
Lançamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2015</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Elevar o patamar da indústria.</li> <li>•Transitar do atual “made in China” para o “designed in China”.</li> <li>•Promover inovação original.</li> <li>•Tornar a economia mais competitiva e sustentável.</li> <li>•Formar e qualificar recursos humanos. •Reter talentos.</li> </ul>
Referência internacional	•Industrie 4.0, Alemanha.
Estilo de Operação	•Top down. •Sistema de decisão e execução dirigido pelo governo.
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>•National Development and Reform Commission (NDRC).</li> <li>•Ministério da Ciência e Tecnologia.</li> </ul>
Instituições/Líderes	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Conselho de Estado.</li> <li>•Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (NDRC).</li> <li>•Ministério da Ciência e Tecnologia.</li> <li>•Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação.</li> </ul>
Posição relativa do país	<ul style="list-style-type: none"> <li>•China quer entrar na indústria 4.0.</li> <li>•Precisa aumentar a qualidade, eficiência e nível de automação.</li> <li>•Quer inovar mais e melhor para assumir liderança mundial.</li> </ul>
Setores-alvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estratégia horizontal voltada para setores tradicionais e avançados.</li> </ul>
Estágio da inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Imitação.</li> <li>•Inovação de segunda geração.</li> </ul>
Venture Capital	•Mercado de VC em desenvolvimento.
Propriedade intelectual	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proteção ainda insuficiente.</li> </ul>
Tecnologias prioritárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tecnologias da informação.</li> <li>•Máquinas CNC e automação.</li> <li>•Aeroespacial e aeronáutico.</li> <li>•Equipamentos marítimos.</li> <li>•Transporte ferroviário.</li> <li>•Veículos de energia limpa.</li> <li>• Equipamentos elétricos.</li> <li>•Novos materiais.</li> <li>•Biomedicina.</li> <li>•Equipamentos agrícolas.</li> </ul>
Duração	•Dez anos. Novas fases: 2035 e 2049.
Internacionalização	•Plano agressivo de aquisição de empresas estrangeiras de tecnologia.

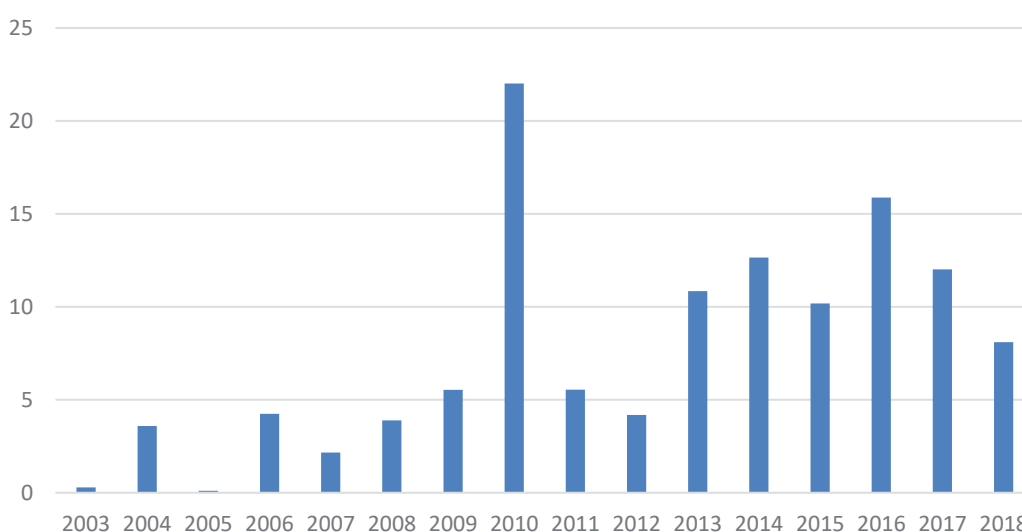
FONTE: ARBIX et al. (2018)

## 5 IDE CHINÊS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000

Como já mencionado anteriormente, é a partir dos anos 2000 que a China aparece como um novo *player* no cenário mundial de investimentos, com a abertura econômica paulatina de sua economia e aderência às regras de mercado e comércio mundial, tornando o país um dos três maiores fomentadores deste tipo de movimentação de capital, juntamente com EUA e Japão (PÉREZ LUDEÑA, 2017).

Os investimentos feitos pela China na América Latina foram contínuos desde o início deste século, ganhando força a partir de 2008. Como estabelece a CEPAL (2015), o ano de 2010 foi atípico, representando o IDE chinês três quartos do IDE total recebido pela região no ano em questão. Esse aporte recorde foi decorrente principalmente de duas grandes transações na indústria de petróleo: Sinopec no Brasil (US\$ 7,1 bilhões) e *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) na Argentina (US\$ 3,1 bilhões). Apesar de não alcançar mais os valores auferidos em 2010, os investimentos diretos chineses continuaram em um patamar bastante alto, demonstrando a importância que a região tem no portfólio chinês de investimento (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 - Fluxos de IDE para o Brasil com origem na China, no período de 2001 a 2012 – (em US\$ milhões)

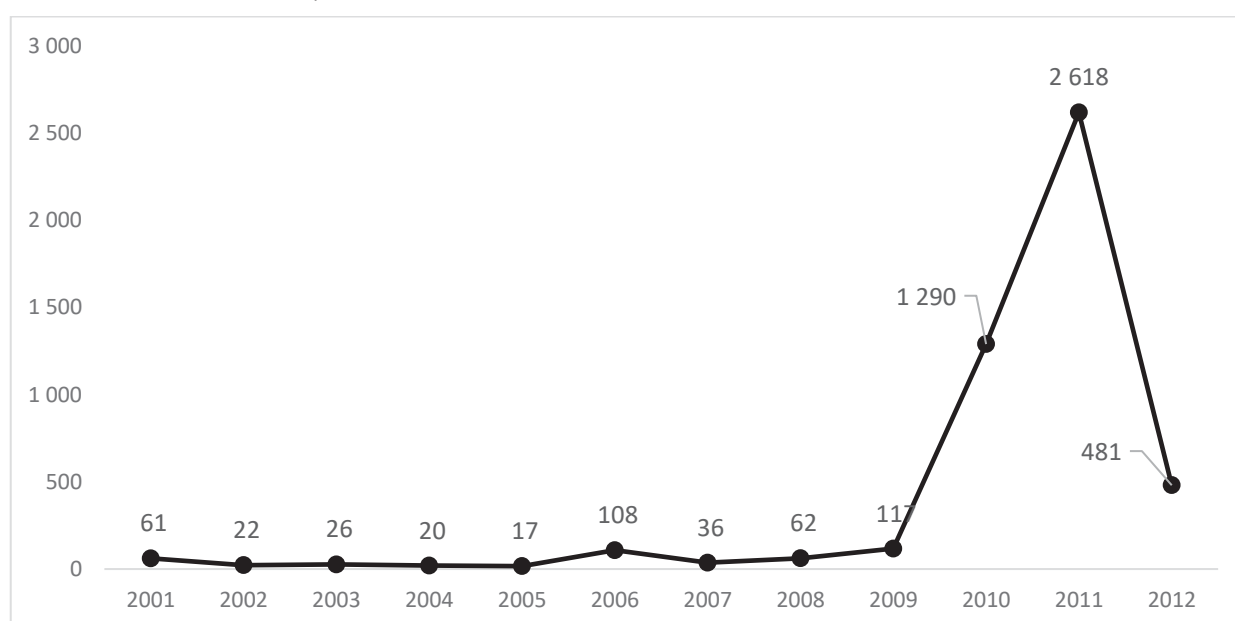


FONTE: Adaptado de RED ALC (2019).

No início dos anos 2000, os investimentos chineses no Brasil eram tímidos e concentrados. Com o passar dos anos estes investimentos se tornaram mais diversificados e sofisticados, como mostraremos nesta seção.

Utilizaremos os dados de três fontes oficiais (UNCTAD, MOFCOM e BCB) e três fontes não-oficiais (CEBC, *China Global Investment Tracker* e RedAlc)<sup>26</sup>, para que seja possível a compreensão da magnitude e atividades destino destes aportes<sup>27</sup>.

GRÁFICO 6 - Fluxos de IDE para o Brasil com origem na China, no período de 2001 a 2012 – (em US\$ milhões)



FONTE: Adaptado de UNCTAD (2014).

NOTA: Inclui valores provenientes de Hong Kong

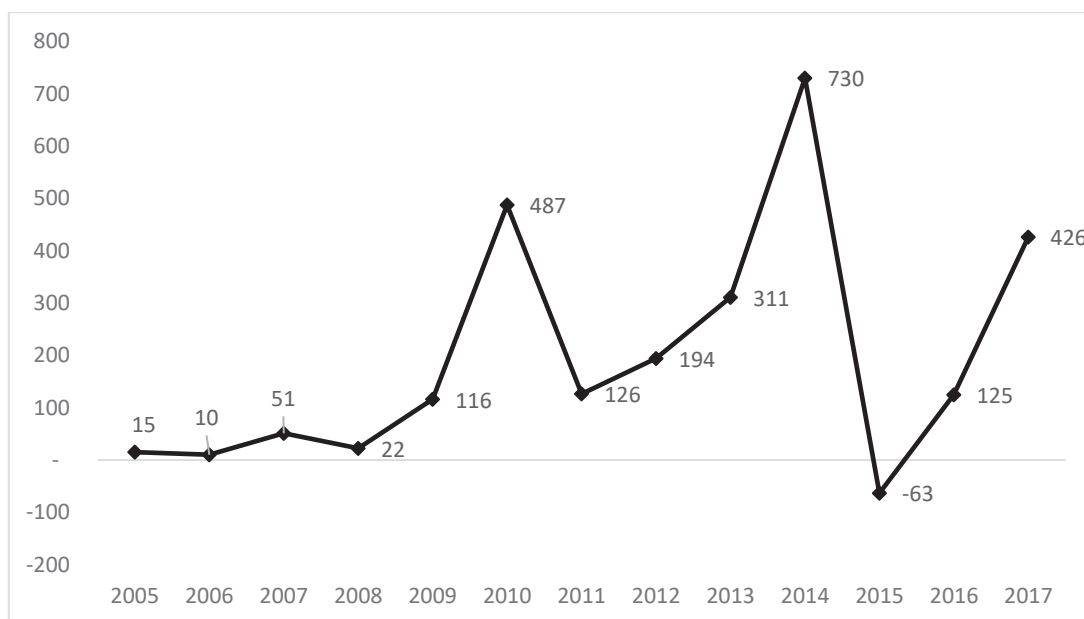
Da análise do Gráfico 6, podemos perceber que a entrada de fluxos no Brasil provenientes da China foi constante durante toda a década inicial deste século. Os valores, no entanto, ficaram em patamares bastante reduzidos. Em 2010, entretanto, há uma inflexão importante, com aumento expressivo nos montantes aportados. Em

<sup>26</sup> Fontes oficiais: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Ministério de Comércio da China (MOFCOM) e o Banco Central do Brasil (BCB); fontes não-oficiais: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), o Instituto Empresarial Americano (AEI), cuja base de dados é conhecida como China Global Investment Tracker e a Red ALC-China.

<sup>27</sup> As fontes de dados sobre o IDE chinês são um capítulo à parte. Apesar de abundantes (contamos mais de uma dúzia) e de relativo fácil acesso, elas não possuem série histórica contínua, não compartilham metodologia de classificação e não medem o mesmo período temporal, o que dificulta sobremaneira a comparação de dados. Para uma análise pormenorizada sobre as fontes de dados do IDE chinês no Brasil, vide Apêndice I.

2008 o IDE chinês foi de US\$ 62 milhões, crescendo para US\$ 117 milhões no ano seguinte, seguida por aportes gigantescos em 2010 (US\$ 1,29 bilhão) e 2011 (US\$ 2,618 bilhões). No último ano reportado nesta série histórica há uma queda para US\$ 481 milhões, mas ainda acima do patamar verificado na década inicial.

GRÁFICO 7 - Fluxos de IDE da China para o Brasil, no período de 2004 a 2017 (em US\$ milhões – Dados MOFCOM)

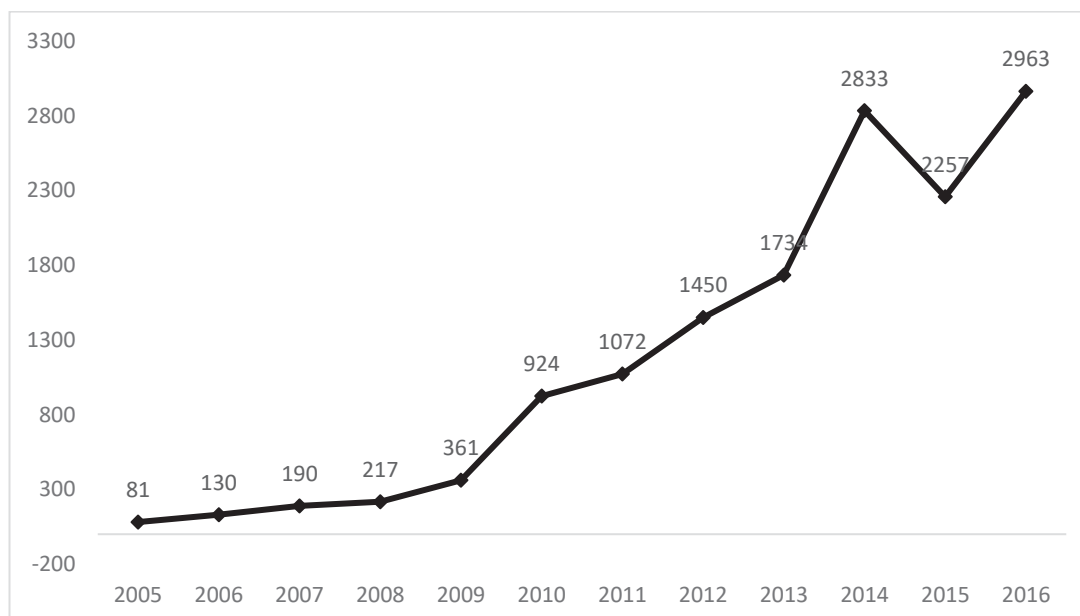


FONTE: Adaptado de MOFCOM (2016).

Ao analisarmos o Gráfico 7 contendo os valores extraídos da base do MOFCOM, percebe-se que os aportes realizados durante os anos iniciais da década de 2000 foram tímidos, conforme mencionado, em linha com os valores constantes da base da UNCTAD (Gráfico 6). No entanto, a partir de 2009 tem-se um crescimento e posteriormente um pico, saindo de US\$ 116 milhões (2009), para US\$ 487 milhões já em 2010. Há uma diminuição em 2011, com imediato retorno de crescimento, até atingir o pico desta série histórica em 2014, com o montante total aportado de US\$ 730 milhões. No ano seguinte há uma queda significativa, fazendo com que o fluxo seja negativo, o que significa dizer que saiu mais investimento para a China do que entrou, sendo a trajetória crescente imediatamente retomada, até

chegar, em 2017, a patamares próximos ao de 2010, com aportes de US\$ 426 milhões<sup>28</sup>.

GRÁFICO 8 - Estoque de IDE da China para o Brasil, no período de 2005 a 2016 (em US\$ milhões - Dados MOFCOM)



FONTE: Adaptado de MOFCOM (2016).

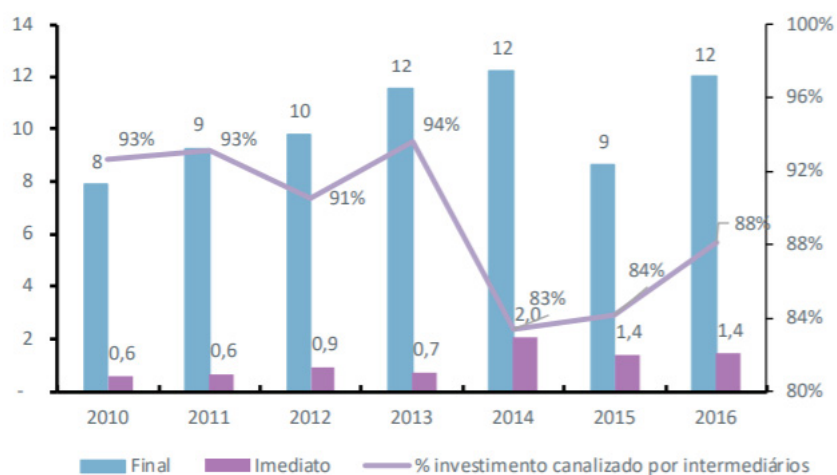
Já ao analisarmos o estoque de investimento direto chinês no Brasil, percebemos uma trajetória crescente constante, sendo que os anos de 2014 e 2016 foram os mais expressivos, alcançando, respectivamente, US\$ 2,83 bilhões e US\$ 2,96 bilhões.

Apesar da dificuldade de acompanhamento histórico e interbase, e da ausência de compatibilidade de valores, os dados reportados pela UNCTAD e

<sup>28</sup> Não há uma explicação definitiva e clara para essa queda brusca, mas alguns autores, como Dalla Costa, Althaus Junior e Fang Yi (2019) sugerem que foi em função do ano de 2014 ter sido um ano eleitoral, com uma disputa bastante acirrada pela presidência, o que costumeiramente deixa o mercado apreensivo e os investidores estrangeiros cautelosos e em busca de mercados mais confiáveis. Os indicadores macroeconômicos pós eleição também mostravam a trajetória recessiva da economia brasileira, o que pode ter motivado a saída de recursos produtivos do país. Outra explicação possível dada por Perez Ludeña (2017) seria do menor crescimento chinês tenha retardado e diminuído os investimentos em outras localidades: “um crescimento mais lento na China e preços mais baixos de commodities podem forçar algumas empresas chinesas a mudar sua estratégia e começar a procurar mercados no exterior em novos setores, principalmente em serviços. Embora, no longo prazo, se possa esperar que as empresas chinesas aumentem seu IDE externo, a dívida excessiva pode restringir seu crescimento no curto prazo” (PEREZ LUDEÑA, 2017, p.5).

MOFCOM são sólidos e capazes de esclarecer a magnitude, e, principalmente, a tendência dos aportes ao longo dos anos.

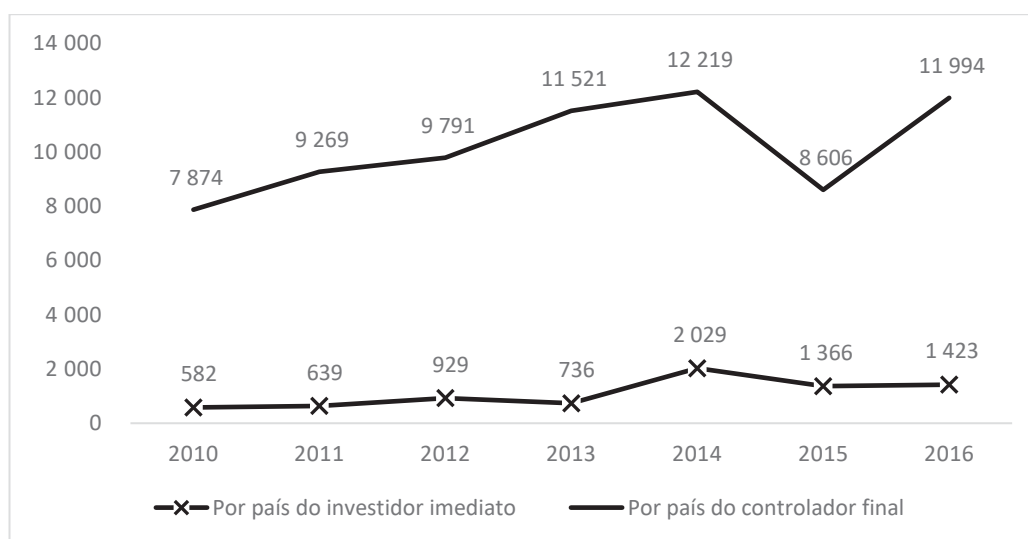
GRÁFICO 9 - Comparação entre IDE da China no Brasil pelo critério do controlador final e investidor imediato (em US\$ bilhões – Dados BCB)



FONTE: BCB (2018).

Da verificação da base de dados do Banco Central do Brasil referente ao Investimento Direto Chinês (Gráfico 8), quando apartamos somente os investimentos provenientes deste país no período base 2010-2016 por investidor imediato, percebemos que a China se encontra na 25ª posição, com aportes não superiores a US\$ 2 bilhões. No entanto, esta situação muda sensivelmente quando tomamos o viés de controlador final, fazendo com que o país ascenda para a 13ª posição, canalizando 88% dos investimentos em 2016 por países intermediários e com aportes na casa dos US\$ 12 bilhões.

GRÁFICO 10 - Fluxos de IDE da China para o Brasil por país investidor imediato e por país controlador final, no período de 2010 a 2016 (em US\$ milhões – Dados BCB)



FONTE: Adaptado de BCB (2018).

Na comparação do gráfico acima com os anteriores, evidencia-se trajetória muito parecida entre os dados de fluxo (com exceção ao ano de 2011) e de estoque do MOFCOM. Os investimentos por país controlador, por sua vez, apresentam valores substancialmente maiores.

Ao utilizarmos fontes alternativas de dados, nota-se certa confluência entre elas, sendo a trajetória e valores obtidos bastante parecidos. Podemos ver claramente dois picos de investimento chinês no Brasil: em 2010 e em 2016, conforme gráfico abaixo.



GRÁFICO 11 - Fluxos de IDE da China para o Brasil no período de 2005 a 2018 (em US\$ milhões) – pelo China Global Investment Tracker, RedALC e CEBC



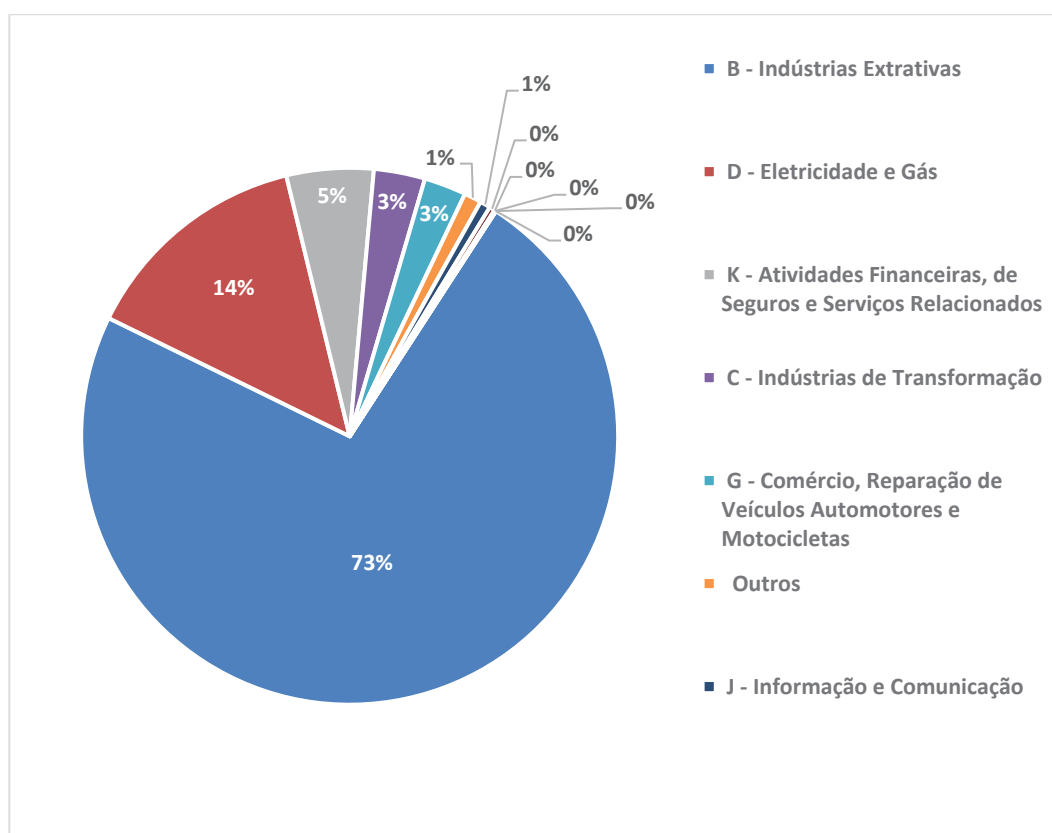
FONTE: Adaptado de AEI (2019), RED ALC (2019a) e CEBC (2018).

## 5.1 Principais setores de investimento

Mais do que os valores investidos, é necessário entender quais setores foram focos do investimento chinês, pois a distribuição setorial aponta, ainda que indiretamente, a estratégia e interesses chineses no aporte de recursos no país. Utilizaremos, para exemplificar, dados do Banco Central do Brasil, em função de sua desagregação pela Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) versão 2.0, administrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>29</sup>, e da base não oficial *China Global Investment Tracker (CGIT)*, do *American Enterprise Institute (AEI)*.

<sup>29</sup> Importante ressaltar que a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) versão 2.0 é decorrente diretamente da *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities* versão 4 – ISIC 4. O gestor da ISIC/CIIU é a Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (IBGE, 2019).

GRÁFICO 12 - Participação setorial de IDE chinês no Brasil pelo critério de controlador final, no período de 2010 a 2016 (em US\$ milhões)



Atividade Econômica (classificação CNAE)	Total (em US\$ milhões)	%
B - Indústrias Extrativas	52.094	73%
D - Eletricidade e Gás	9.940	14%
K - Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	3.736	5%
C - Indústrias de Transformação	2.199	3%
G - Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	1.809	3%
Outros	741	1%
J - Informação e Comunicação	451	1%
L - Atividades Imobiliárias	233	0%
A - Agricultura, Pecuária, Produção Florestal e Aquicultura	44	0%
F - Construção	14	0%
H - Transporte, Armazenagem e Correio	12	0%
I - Alojamento e Alimentação	-	0%

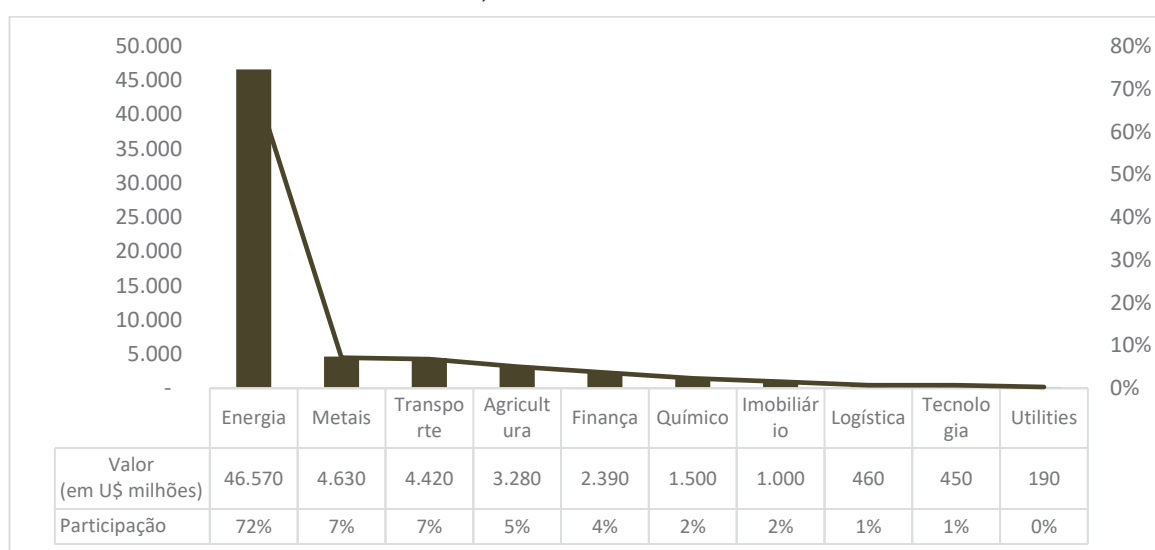
FONTE: Adaptado de BCB (2017).

Da análise direta dos dados, fica claro que, entre 2010 e 2016 - período de maior importância do investimento direto chinês no Brasil, o foco dos investimentos foi a Indústria Extrativa, representando 73%, seguida pelo setor de Eletricidade e Gás (14%). Em terceiro lugar, porém bastante distante das anteriores, estão as

Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados (5%), seguidas por Indústrias de Transformação (3%) e Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas (3%).

Importante notar que na Classificação CNAE, o Setor Extrativista (setor B) é composto por: Extração de Carvão Mineral, Extração de Petróleo e Gás Natural, Extração de Minerais Metálicos, Extração de Minerais Não-metálicos, Atividades de apoio à extração de Minerais (extração petróleo, gás natural e de minerais)<sup>30</sup>

GRÁFICO 13 - Participação setorial de IDE chinês no Brasil no período entre 2010 a 2016 (em US\$ milhões – Dados do CGIT)



FONTE: Adaptado de AEI (2019).

Os dados do CGIT (Gráfico 13) também apontam prevalência do setor de Energia, seguido por Metais e Transporte. Cabe ressaltar que essa classificação não segue o padrão CNAE, sendo definida pelo gestor da base. Ela é, portanto, menos técnica que a base do BCB. A CGIT classifica sob a denominação de “Energia” todos os investimentos em Eletricidade e Gás (juntamente com o setor de carvão e setor de geração, transmissão e distribuição de energia), e estes, na base do Banco Central, têm classificação própria.

<sup>30</sup> Fonte: IBGE. Classificação Nacional de Atividade Econômica versão 2.0, p. 43

## 6 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DO IDE CHINÊS NO BRASIL

Em seu léxico comercial, a China não costuma tratar diretamente o investimento em outros países como objetivo de política pública. Prefere, como bem notou Wegner (2017), os termos “cooperação” e “benefício mútuo”. Um claro exemplo desta retórica está no extrato de abertura do capítulo 49 do 13º Plano Quinquenal, da seção denominada “Abertura Total”.

Com a Iniciativa do Cinturão e Rota, abrindo o caminho, daremos maior significado à noção de abertura, aumentaremos nosso nível de abertura e coordenaremos esforços para fortalecer a confiança mútua estratégica, a cooperação comercial e de investimento e as trocas culturais. Vamos canalizar energia para a realização de uma cooperação mutuamente benéfica, com base em uma integração mais profunda e em uma nova etapa na abertura da China (CCCPC - 13TH YEAR PLAN, 2016, p. 141)

No entanto, como identificamos, o investimento direto é parte fundamental da estratégia chinesa de desenvolvimento. Inicialmente como receptora desses capitais, e, a partir de 2001, com a sua entrada na OMC, o investimento direto “para fora” é parte indelével de sua estratégia e trajetória econômica.

### 6.1 MOTIVAÇÕES DO IDE CHINÊS NO BRASIL À LUZ DA TEORIA “OLI” E DO MODO DE INGRESSO

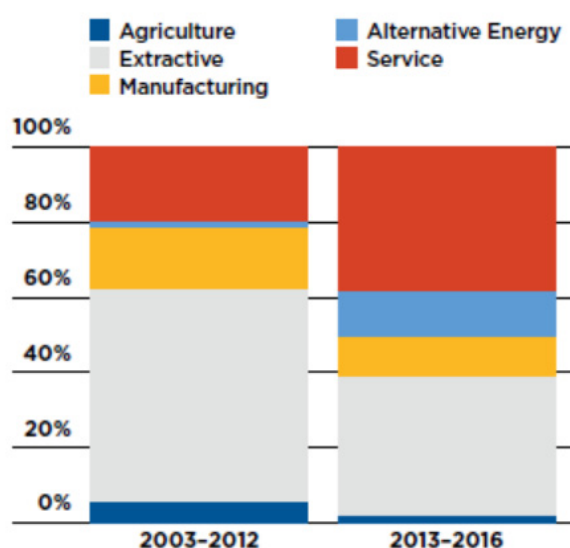
Com relação ao IDE chinês no Brasil e sua motivação, a interpretação que se depreende da análise dos dados é inequívoca ao apontar que o foco inicial dos investimentos chineses no Brasil foi o setor extrativista, demonstrando o interesse do governo chinês em garantir sua segurança energética (via cadeia de insumos e matérias-primas) e alimentar. A preocupação com segurança alimentar vem expressa em diversas partes do 13º Plano Quinquenal, assim como a garantia energética.

E mais, demonstra inequivocamente a adoção inicial da estratégia *Resource Seeking* (Procura por Recursos). Estratégia, aliás, também adotada em outras regiões, com especial destaque para o continente africano. Como aponta Jaguaribe (2018), existe uma certa “divisão do trabalho” ao se analisar os investimentos diretos chineses feitos na Europa, EUA, África, América Latina, Austrália e Ásia, sendo que

os primeiros (Europa e EUA) são os principais mercados para investimentos em serviços, mídia, tecnologia de telecomunicações e manufatura de ponta, enquanto que a África, Austrália e América Latina e alguns países asiáticos seriam destinos dos investimentos chineses nas áreas de energia, recursos naturais e infraestrutura relacionada (JAGUARIBE, 2018).

Do início dos anos 2000 até 2012 a China priorizou os investimentos no setor extrativista, buscando recursos naturais e estimulando as áreas ligadas diretamente às *commodities*, entre elas a petrolífera, mineradora e de agronegócios, representando este setor 60% do montante de IDE de empresas chinesas na América Latina. A partir de 2013, há uma inflexão na curva de investimentos do setor primário, sendo o capital transferido para os setores de serviços, priorizando o segmento de transmissão e distribuição de energia e o financeiro, conforme demonstra a Figura 3. O percentual de participação do segmento de serviços dobrou, passando de 21% no período 2003-2012 para mais de 50% nos quatro anos seguintes, de 2013-2016 (aqui incluída ao setor de energia alternativa) do IDE chinês na região (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017).

FIGURA 3 – O IDE chinês na América Latina muda de rumo para o setor de serviços

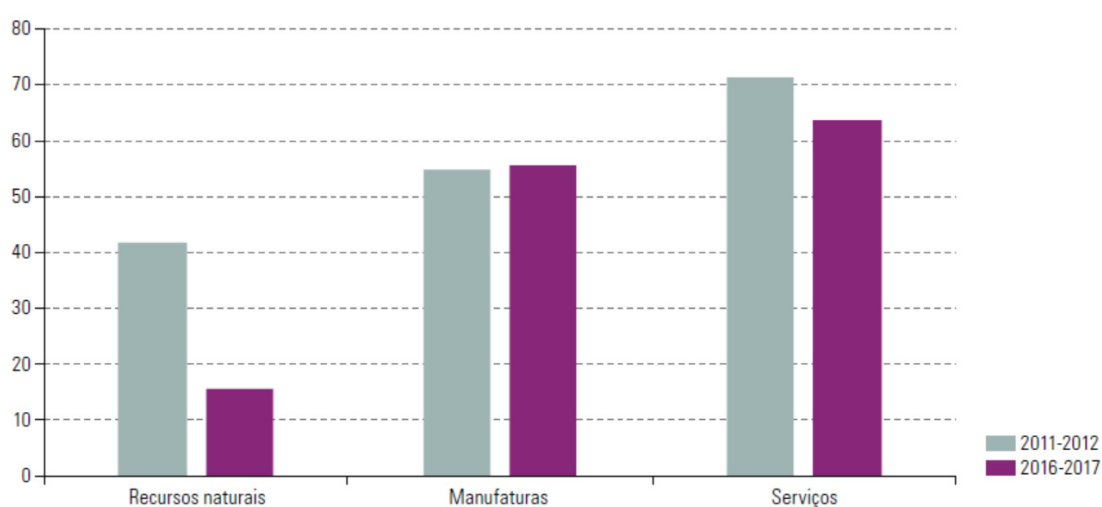


FONTE: AVENDANO; MELGUIZO; MINER (2017).

Os dados do Gráfico 14 também corroboram a tendência explicitada acima de mudança nos setores de investimento, com aumento da importância do setor de serviços na parcela total dos investimentos chineses na América Latina. Como

destaca a CEPAL (2018), houve uma mudança nos setores foco de investimento, com diminuição do setor de recursos naturais e aumento nos de serviços e manufaturas (esse último com destaque para a indústria automotiva, que em 2017 registrou níveis máximos históricos no Brasil e México). E no setor de serviços, destacam-se os o crescimento dos investimentos em telecomunicações e energias renováveis<sup>31</sup>.

GRÁFICO 14 - América Latina e Caribe: entradas de investimento estrangeiro direto por setores, 2011-2012 e 2016-2017 (em bilhões de dólares)



FONTE: CEPAL (2018).

Ainda nesse sentido, OFDI Monitor (2019) destaca exatamente esta transição do IDE chinês das matérias-primas para a manufatura e, em particular, nos serviços a partir de 2010. Apesar de não apresentar o mesmo recorte temporal que as outras fontes anteriormente citadas (CEPAL, 2018 e AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017), é importante para comprovar o ponto ora levantado. As matérias-primas continuam sendo um setor significativo de aportes, porém com sua importância relativa se reduziu substancialmente, de 93,21% para 53,39 do total investido.

<sup>31</sup> A CEPAL (2018, p.7) faz um alerta com relação ao IDE no mundo: “apesar do crescimento da economia mundial e da grande liquidez nos mercados financeiros, os fluxos mundiais de IDE caíram 23% em 2017 e se mantêm em níveis ainda inferiores aos registrados antes da crise financeira da década passada. A incerteza sobre as políticas comerciais e de investimento de muitos países e o desenvolvimento das empresas digitais, que requerem menor investimento em ativos fixos para sua expansão internacional, redundarão num crescimento do IED mais moderado nos próximos anos”.

Já os serviços, durante no período 2010-2018, representaram 36,21% do valor total investido e 34,88% do emprego.

TABELA 6 - IDE chinês por setor (2000-2018)

	2000-2005	2006-2009	2010-2018	2000-2018	2015	2016	2017	2018
<b>Raw materials</b>								
Transactions	7	39	78	124	4	9	8	12
Amount (million USD)	3,795	15,097	54,152	73,045	6,953	4,505	2,807	6,467
Employment	7,048	23,815	99,757	130,620	4,498	13,111	13,081	6,423
Amount / Transaction (million USD)	542.20	387.11	694.26	589.07	1,738.18	500.51	350.85	538.88
Amount / Employment (million USD)	0.54	0.63	0.54	0.56	1.55	0.34	0.21	1.01
Employment / Transaction	1,006.86	610.64	1,278.94	1,053.39	1,124.50	1,456.78	1,635.13	535.25
<b>Manufacturing</b>								
Transactions	4	11	121	136	17	14	29	9
Amount (million USD)	118	540	9,831	10,489	2,012	484	4,497	454
Employment	954	6,576	73,860	81,390	22,000	7,007	20,144	4,486
Amount / Transaction (million USD)	29.55	49.08	81.25	77.12	118.36	34.56	155.08	50.42
Amount / Employment (million USD)	0.12	0.08	0.13	0.13	0.09	0.07	0.22	0.10
Employment / Transaction	238.50	597.82	610.41	598.46	1,294.12	500.50	694.62	498.44
<b>Services and Domestic Market</b>								
Transactions	5	8	120	133	11	15	20	20
Amount (million USD)	530	188	36,726	37,444	1,146	10,890	4,460	788
Employment	5,903	2,632	96,671	105,206	2,306	28,405	37,084	7,876
Amount / Transaction (million USD)	106.00	23.50	306.05	281.53	104.15	726.03	223.00	39.41
Amount / Employment (million USD)	0.09	0.07	0.38	0.36	0.50	0.38	0.12	0.10
Employment / Transaction	1,180.60	329.00	805.59	791.02	209.64	1,893.67	1,854.20	393.80
<b>Purchase of Technology</b>								
Transactions	0	0	9	9	3	0	2	4
Amount (million USD)	0	0	720	720	71	0	254	395
Employment	0	0	4,880	4,880	750	0	1,675	2,455
Amount / Transaction (million USD)	0	0	542	542	250	0	838	614
Amount / Employment (million USD)	0.00	0.00	0.15	0.15	0.10	0.00	0.15	0.16
Employment / Transaction	0.00	0.00	542.22	542.22	250.00	0.00	837.50	613.75

FONTE: RED ALC (2019b).

Essa diversidade de motivações seria representada pela diversificação dos investimentos chineses, já que o Brasil contaria, ainda em 2010, com mais de 200 empresas chinesas operando nos mais variados setores (JAGUARIBE, 2018). E a conclusão, em função dos investimentos realizados, da mudança de foco dos investimentos: “embora a energia ainda seja o setor mais importante e consistente de investimentos chineses, outros setores como transporte, finanças e agricultura estão crescendo em relevância” (JAGUARIBE, 2018, p. 24).

Essa mudança de rumos levanta a questão sobre a razão da redução pós-2012 na busca de investimentos em recursos naturais no Brasil. Não se tem notícia que a China tenha garantido a autossuficiência na produção de *commodities*. Então, o que poderia ter motivado essa mudança? Segundo Frischtak (2013), restou-lhe

claro, ao entrevistar executivos chineses trabalhando nos setores de agronegócio, mineração, petróleo e gás, que essa queda pode ser atribuída a incertezas em relação às políticas brasileiras à época. Acrescenta:

Preocupações substanciais foram levantadas com relação à recente regulamentação governamental nesses setores, como uma proposta de legislação de mineração de 2011 que exige processamento local para aprimorar a fabricação de produtos de maior valor agregado ou uma interpretação recente do governo a respeito da legislação de compra de terras que limita a quantidade de terras que os estrangeiros podem comprar. Essas e outras políticas relacionadas estão aumentando a incerteza dos investidores chineses e fazendo com que as empresas adiem planos de investimento (FRISCHTAK, 2013, p. 43)

Com relação ao modo de entrada, as modalidades dos investimentos chineses no exterior variam entre *Greenfield*, Fusões e Aquisições (F&A) e *Joint Ventures*. De maneira geral, no cenário mundial, para investimentos iniciais em recursos energéticos e minerais a modalidade *Greenfield* tem sido a tendência; já nos segmentos de tecnologia e manufatura, bem como em setores tradicionais com oportunidades de mercado em longo prazo, as F&A e *joint ventures* são as modalidades favoritas (JAGUARIBE, 2018).

Da análise das inversões chinesas no Brasil realizadas durante os anos 2000 predomina o modelo *Greenfield*. Neste caso se inserem as empresas Chery e JAC do setor automotivo, Sany e XCMA do setor de máquinas e equipamentos, e Foxconn e Lenovo do setor eletroeletrônico. A decisão neste caso por esse modo foi de aproveitar o crescente mercado consumidor do Brasil, bem como para estabelecer uma plataforma de exportação e fornecimento de produtos manufaturados para o resto da América Latina (FRISCHTAK, 2013).

Já as inversões feitas pós 2010 foram feitas majoritariamente via Fusão e Aquisição. Ou, como asseveram Kupfer e Freitas (2018):

Os maiores valores investidos pela China no Brasil ingressaram através de operações de F&A. Essa operação tem um valor médio por transação, respectivamente, quatro e oito vezes maior do que as transações de expansão orgânica e *joint venture*. O capital chinês utilizou principalmente operações de F&A para entrar no país. Entre os anos 2010 e 2016, 83% do valor dos investimentos chineses no país usaram esse modo de ingresso, enquanto 9% ingressaram através de expansão orgânica e 8% através de *joint ventures*. Todavia, um número significativo de investimentos menores entrou no Brasil através de expansão orgânica. De um total de 74 operações, 29 foram classificadas como “NOVO” (39%), 32 como “F&A” (43%) e 13 como “JV” (18%). Cabe destacar que, em ambos os casos, o



ingresso das empresas chinesas no país através de criação de joint venture foi pouco relevante. Esses dados indicam que, provavelmente, o IDE chinês no Brasil não representa a criação de novos empregos e de nova renda para a economia brasileira na mesma proporção que sua magnitude sugere (KUPFER; FREITAS, 2018, p. 231).

Podemos apontar duas razões principais para a preponderância nos últimos anos das fusões e aquisições. Esse modo é o caminho mais rápido de entrada em um novo país, uma vez que já aproveita a estrutura e o mercado consumidor estabelecido pela empresa fundida ou adquirida. E mitigaria, para o país investidor, as dificuldades inerentes e normalmente associadas com a entrada em um novo mercado (externo), como submissão aos padrões regulatórios e novas regras legais, adaptação a questões culturais e a diferentes técnicas de rede e gerenciamento (FRISCHTAK et al, 2013).

A outra, de ordem mais prática digamos assim, é em função da crise de 2008, que criou novas oportunidades para as empresas chinesas adquirirem participações significativas em empresas europeias que se encontravam em dificuldades financeiras e que possuíam operações ou ativos no Brasil.

## 6.2 POLÍTICAS INSTRUMENTALIZADORAS DO IDE CHINÊS - PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES

A teoria Eclética de Dunning é bastante robusta e clarificadora das razões para a internacionalização das empresas. Porém, o caso chinês não é fácil de enquadrar apenas em explicações trazidas pela teoria econômica. O cenário é bastante complexo, dado que existe um *mix* de motivações observadas: busca de recursos naturais, superprodução e consequente capacidade ociosa local, busca por participação no mercado e até aumento de influência geopolítica nas localidades receptoras de investimento. A própria diversidade dos investimentos feitos no Brasil já demonstra bem esse panorama.

Tomemos a questão de superprodução de vários segmentos da indústria chinesa, que seria resultante do próprio padrão de desenvolvimento chinês, conforme estabelece Hiratuka (2018):

Argumenta-se que o crescimento fortemente baseado na expansão dos investimentos, impulsionada pela ligação entre urbanização e industrialização, resultou em excesso de capacidade em várias indústrias

chinesas e, assim, aumentou a pressão para as saídas de capital e mudanças para uma economia que é menos dependente de formação bruta de capital no mercado interno (HIRATUKA, 2018, p.3).

Assim, estaríamos diante de uma busca de mercado que não objetivaria maiores retornos financeiros, conforme estabelecido na lógica da teoria econômica, mas sim “desaguar” a superprodução doméstica chinesa. Essa é inclusive uma das críticas que se faz à Política de Cooperação Internacional em Capacidade de Produção (já anteriormente tratada no capítulo 4), que seria a política industrial confeccionada para este fim (KENDERDINE, 2017).

Como complicador adicional, no caso chinês temos uma internacionalização capitaneada pelo Estado, que se utiliza de empresas de sua propriedade para a consecução de objetivos estatais. Novamente, não é uma internacionalização por motivos de mercado ou puramente financeiros, mas sim estimulada para alcançar metas de planejamento econômico ou, cada vez mais claro, com fins geopolíticos. A iniciativa do Cinturão e Rota é usada frequentemente como uma iniciativa que tem em seu DNA tanto a finalidade econômica como objetivos geopolíticos.

No entanto, existem oportunidades decorrentes destas mesmas políticas. Conforme já mencionado em capítulos anteriores, a política *Made in China 2025*, lançada em 2015 e incorporada pelo 13º Plano Quinquenal tem como objetivo propalado atualizar recursos de fabricação das indústrias chinesas, tornando-a uma potência produtiva mais intensiva em tecnologia e um *trendsetter* em padrões globais e inovação, visando arrefecer as preocupações da capacidade inovadora da indústria e a redução da dependência de tecnologia sob controle estrangeiro.

E os setores prioritários, conforme explicitado no item 4.2.4, focariam em: tecnologia da informação de última geração; biotecnologia; novos materiais, tecnologia aeroespacial, oceânica, ferroviária e agrícola, robótica e automação, equipamentos de energia e máquinas agrícolas veículos de baixa e nova energia,

No quadro abaixo apresenta-se a relação entre as políticas e iniciativas promotoras do IDE chinês e as indústrias foco de investimentos.

QUADRO 4 - Relação das políticas e iniciativas com os principais pontos do IDE

Política/ Iniciativa	Ano de Publicação	Validade	Principais pontos com relação ao IDE/ Áreas foco de investimento
Going Global	2000	indeterminado	Estímulo a internacionalização das empresas
10º Plano Quinquenal	2001	5 anos (2001-2005)	Otimizar e atualizar a estrutura industrial e fortalecer a competitividade internacional da China.
11º Plano Quinquenal	2006	5 anos (2006-2010)	Melhorar a capacidade de inovação independente, economizar recursos e protegendo o meio ambiente
12º Plano Quinquenal	2011	5 anos (2011-2015)	Indústrias estratégicas foco de projetos e de investimento: (1) indústrias de conservação de energia e proteção ambiental, (2) TI de nova geração, (3) biológica, (4) fabricação de equipamentos de ponta, (5) novas energias, (6) novos materiais, (7) veículos de energia limpa
Iniciativa do Cinturão e Rota	2013	indeterminado	Foco dos investimentos nos setores de infraestrutura, serviços financeiros e profissionais, manufatura avançada, transporte e logística
Cooperação Internacional em Capacidade de Produção e Fabricação de Equipamentos	2015	indeterminado	criação de instalações fabris, linhas de produção, tecnologia e aplicação da experiência em gerenciamento de outros países
Made in China 2025	2015	indeterminado	Embora o objetivo seja atualizar amplamente o setor manufatureiro, o plano destaca 10 setores prioritários: 1) equipamento marítimo avançado e embarcações de alta tecnologia; b) equipamentos avançados de transporte ferroviário; 2) tecnologia e máquinas agrícolas; 3) equipamentos de aviação e aeroespacial; 4) produtos biofarmacêuticos e equipamentos médicos de alta qualidade; 5) circuitos integrados e nova tecnologia de T.I. (Tecnologia da Informação); 6) equipamentos eletrônicos de última geração; 7) controle de fabricação de produtos de ponta, 8) máquinas e robótica; 9) veículos de baixo consumo e nova energia; 10) materiais novos e avançados
13º Plano Quinquenal	2016	5 anos (2016-2020)	Indústria do aço, metais não ferrosos, materiais de construção, ferrovias, energia elétrica, engenharia química, têxtil, automóveis, comunicações, máquinas de engenharia, aviação e aeroespacial, construção naval e engenharia oceânica Estabelecimento de centros de produção e zonas de cooperação no exterior para as principais commodities e construção de plataformas de serviços financeiros e de informações

FONTE: A autora (2020).

Nesse sentido, o Brasil teria uma oportunidade de receber investimento nesses segmentos. Essas oportunidades já estariam rendendo frutos como os recentes investimentos em *startups* de tecnologia de serviços financeiros, as

famosas *fintechs*, como a da gigante chinesa de tecnologia *Tecent*, feita no *Nubank*, no valor de US\$ 180 milhões e do braço financeiro do gigante do *e-commerce* chinês *Alibaba*, na empresa brasileira de pagamentos *Stone*, no montante de US\$ 180 milhões ou ainda em aplicativos de mobilidade, como a da *Didi Chuxing Technology*, que comprou a 99taxis por, especula-se, US\$ 600 milhões<sup>32</sup>.

Essa busca por tecnologia também é destacada pelo OFDI Monitor (2019), enfatizando que apenas em 2018 foram registrados quatro casos no valor de US\$ 395 milhões, gerando quase 2.500 empregos em toda a região (vide Tabela 6).

Na tabela abaixo são apresentados os investimentos realizados na América Latina em setores como aeroespacial, núcleo-elétrica, automação e novas tecnologias.

TABELA 7 - América Latina e política “*Made in China 2025*”: montante de IDE (2013-2018) investidos em indústrias alvo

Ano	Empresa	Empresa adquirida	Montante (Milhões US\$)	Sector	País
2013	China Aerospace Science and Technology	Tupac Katari	300	Telecom	Bolívia
2014	ZTE	-	100	Telecom	Brasil
2015	China Launch and Tracking Control General	-	300	Tecnologia	Argentina
2015	China Electronics Corporation	-	100	Telecom	Brasil
2017	China National Nuclear	Nucleoelétrica	4700	Energia - Nuclear	Argentina
2018	Didi Chuxing	99Taxis	600	Transporte - Tecnologia	Brasil
2018	Tenecent	Nubank	180	Financeiro - Tecnologia	Brasil
2018	Alibaba	StoneCo IPO	100	Financeiro - Tecnologia	Brasil

FONTE: Adaptado de AEI (2019).

Para outro aspecto importante resultante desta política, a meta de ser autossuficiente em 70% dos componentes das indústrias chave, o acesso a matérias-primas para a fabricação destes componentes é fundamental. Assim, novamente, expande-se a possibilidade de aumento do comércio e até diretamente na cadeia de valor, visto que minérios como o cobre, nióbio e outros ganham importância crucial, transformando o Brasil em peça chave para o sucesso desta política, já que se configuraria como um dos fornecedores mais importantes destes.

<sup>32</sup> Os valores das transações estão disponíveis na base de dados China Global Investment Tracker 2018, compilada e publicada pela The American Enterprise Institute and The Heritage Foundation.

TABELA 8 - América Latina e política “*Made in China 2025*”: montante de IDE (2010-2018) investidos em indústrias de matéria-prima

Ano	Empresa	Empresa adquirida	Montante (Milhões US\$)	Setor	País
2010	China Railway Construction and China Nonferrous	Corriente Resources	650	Metals	Equador
2010	Shunde Rixin and Minmetals		1910	Metals	Chile
2010	East China Mineral Exploration and Development Bureau (Jiangsu)	Bernardo de Mello Itaminas	1200	Metals	Brasil
2010	Minmetals		2500	Metals	Peru
2011	Taiyuan Iron, CITIC, Baosteel	CBMM	1950	Metals	Brasil
2012	Bosai		100	Metals	Guyana
2012	China Railway Engineering	C.V.G. Ferrominera Orinoco	410	Metals	Venezuela
2014	Minmetals, Suzhou Guoxin, and CITIC	Glencore	6990	Metals	Peru
2014	Chinalco	Venalum	500	Metals	Venezuela
2014	China Railway Construction and China Nonferrous	Mirador	2040	Metals	Equador
2016	Chengdu Tianqi	Sociedad Quimica y Minera	210	Metals	Chile
2017	Shougang	Hierro	500	Metals	Peru
2017	Shandong Gold	Barrick	960	Metals	Argentina
2018	Sinosteel	El Mutun	420	Metals	Bolívia
2018	Chengdu Tianqi	Sociedad Quimica y Minera	4070	Metals	Chile
2018	Chinalco		1300	Metals	Peru
2018	China Railway Construction	Mirador	920	Metals	Equador
2018	Zhongrong Xinda	Pampa de Pongo	2360	Metals	Peru

FONTE: Adaptado de AEI (2019).

Assim, é possível perceber que há uma dupla oportunidade em relação aos investimentos diretos chineses, tanto suprimindo esse país com as matérias-primas fundamentais para suas metas colocadas, bem como sendo receptor de investimentos nas indústrias foco das políticas, tais como tecnologia da Informação e energia renováveis.

Em suma, as motivações para o investimento chinês no Brasil são várias e não podem ser contidas em apenas uma teoria ou mesmo em uma explicação simplista, com motivações distintas em momentos distintos e prioridades que se alteram.

Assim, no início dos anos 2000, o objetivo do IDE chinês era a busca por recursos naturais, ainda que investimentos buscando servir o mercado local e adjacentes tenham ocorrido. Já a partir de 2010 inicia-se uma transição para o setor de serviços, com especial ênfase ao setor elétrico e de telecomunicações. E desde 2015 vimos uma acentuação nos investimentos em tecnologia.

As motivações incluem ainda: a garantia da estabilidade no custo e no suprimento de energia, *commodities* e alimentos; encontrar mercados para o excesso de capacidade das indústrias locais da China, explorar as capacidades desenvolvidas durante a fase de crescimento; expandir *market networks*, até encontrar oportunidades para avançar em setores intensivos em tecnologia (JAGUARIBE, 2018).

### 6.3 REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE VERSE SOBRE INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

Não se pretende, nesse subcapítulo de encerramento, exaurir todo o tema ou expressar ações taxativas sobre políticas públicas que versem, direta e indiretamente, sobre o investimento direto estrangeiro. As políticas públicas devem endereçar um problema - nesse caso econômico - com uma agenda de soluções capazes de resolvê-lo, mitigá-lo ou, no limite, regulamentá-lo. Assim, as ações possíveis são muitas, e dependem tanto do objeto da política quanto do orçamento disponível para realizá-las.

O que se pretende aqui é apresentar reflexões, indicando um conteúdo mínimo e temas essenciais para o desenvolvimento de uma política que verse sobre investimento direto estrangeiro. A ideia não é tratar de políticas públicas, notoriamente as macroeconômicas, que resultam na atração deste tipo de investimento, cuja relação positiva é comprovada por estudos de Lana, Moura e Falaster (2019), mas sim trata-se de uma tentativa de ressaltar, dado que este tipo de investimento já está ocorrendo, os principais pontos a serem considerados quando do desenvolvimento de uma política pública que trate diretamente deste tema, com o objetivo de aproveitar, em potencial máximo, e, todos os aspectos que os investimentos diretos estrangeiros possam ter na economia doméstica

Adicionalmente, o tema em tela é indissociável de políticas industriais e comerciais do país, visto que esses tópicos, assim como o investimento direto estrangeiro, permeiam-se e se conectam mutuamente.

A relação do Brasil com a China sempre demonstrou certa dualidade. Se por um lado o Brasil ganhou com o aumento das exportações de produtos primários, atendendo um consumidor voraz e sempre disposto a comprar mais, por outro lado houve, como consequência, o desadensamento da cadeia produtiva doméstica, ou

seja, especialização regressiva da estrutura produtiva, reprimarizando a economia doméstica. Se o financiamento chinês foi e continua sendo fundamental em projetos de infraestrutura e logística, em setores capital intensivos, como fontes de energia (petróleo) e em recursos naturais (agrícola e extrativista), há também aumento da vulnerabilidade externa estrutural com a dependência do *funding* chinês para desenvolvimento de grandes projetos no país e consequente elevação do passivo externo brasileiro. E por fim, o aumento das exportações para a China a consolida como maior parceiro comercial do Brasil, ao mesmo tempo cria uma grande ameaça, haja vista sua situação fiscal em comércio externo ser totalmente dependente das vendas para aquele país

Essa dinâmica dual entre os dois países e seus efeitos também é tratada por Fernández e Curado (2019). Ao comentar os efeitos negativos, citam a armadilha da nova inserção da América Latina no comércio internacional, dado que o aumento das exportações para a China gera divisas aos países, mas também levam a reprimarização das exportações destas economias.

Como bem alerta o Comunicado do IPEA nº 85, cujo tema é literalmente “As Relações Bilaterais Brasil – China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil”, dependendo de como o tema investimento direto é tratado do ponto de vista regulatório e de política pública, os resultados podem ser bem significativos:

A pressão competitiva das manufaturas chinesas tende a gerar um processo de especialização regressiva da estrutura industrial (desadensamento da cadeia produtiva doméstica) e a forte expansão do IDE chinês no Brasil fora das prioridades da política industrial e sem uma negociação quanto a forma de acesso ao mercado (*joint-ventures*, alianças tecnológicas etc.) pode significar a perda do controle estratégico soberano do Brasil sobre as fontes de energia (petróleo) e de recursos naturais (terras e minas), sem que isso signifique uma maior transferência de tecnologia para o país. (IPEA, 2011, p. 14)

Nesse sentido, Hiratuka (2018) destaca a necessidade de haver uma estratégia para os países da América Latina poderem absorver os benefícios desta relação comercial, desenvolvendo mecanismos e políticas capazes de maximizar os potenciais benefícios como a geração de empregos, *spillovers* tecnológicos e vínculos com a cadeia produtiva do país receptor, sem deixar de mitigar os

malefícios como os danos ambientais. Por outro lado, como alerta o autor, caso não haja essa estratégia, ainda pode haver aumento de investimentos, “porém com cadeias produtivas esvaziadas, elevação de conteúdo importado, escassos efeitos de encadeamentos locais e transbordamentos tecnológicos, pouca geração de emprego e efeitos ambientais negativos (HIRATUKA, 2018, p. 17).”

Assim, uma política pública deveria aproveitar os grandes ganhos desta parceria, sem desconsiderar as características e perigos que esta relação traz. Um bom exemplo disso seria a inovação tecnológica, mais precisamente a sua transferência. O Brasil pode prover tecnologia nos setores que tradicionalmente detém *expertise*, como petróleo, energia, mineração e alimentos, ao passo que a China pode contribuir com uma série de avanços tecnológico, como, por exemplo, no âmbito da indústria tecnológico intensiva, da indústria aeroespacial e da mudança do paradigma energético para a energia limpa (energia solar, eólica, nuclear etc.).

O texto do IPEA traz ainda oito estratégias macro para enfrentar o desafio das crescentes relações Brasil-China:

- 1) Utilizar mais ativamente os instrumentos disponíveis de defesa comercial no âmbito da OMC (*antidumping*, medidas compensatórias, salvaguardas);
- 2) Negociar com o governo chinês o estabelecimento de condições isonômicas para entrada de e operação das empresas brasileiras na China;
- 3) Avançar nos instrumentos de regulamentação, regulação e fiscalização da compra de terras e de recursos naturais pelos chineses, adequando esses investimentos às estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional da economia brasileira;
- 4) Criar instrumentos de regulamentação e regulação do IDE em função das prioridades da política industrial:
  - Para os segmentos do agronegócio, do minério e aço e do petróleo é preciso desenvolver instrumentos para que se busque agregar valor na cadeia de produção no território nacional. As empresas chinesas que operam no Brasil no segmento do agronegócio, por exemplo, não podem exportar apenas soja em grãos, mas devem contribuir para a exportação dos produtos industrializados dessa cadeia produtiva;
  - Para a manufatura (automóveis, eletroeletrônica, motocicletas e equipamentos) faz-se necessário requerer um maior conteúdo local (firmas brasileiras) na produção de peças e componentes, sob o risco de se promover um tipo de fragmentação da produção que não traz



externalidades positivas sobre outros setores/atividades e mesmo sobre a articulação produtiva das regiões brasileiras.

- 5) Configurar instrumentos institucionais que possibilitem uma gestão da política cambial e monetária adequada a uma visão de longo prazo de crescimento com estabilidade de preços. Endurecendo a crítica e os instrumentos de defesa contra os efeitos deletérios da guerra cambial entre China e Estados Unidos (desvalorização do dólar em relação às outras moedas, com a exceção chinesa que adota uma estratégia reativa de atrelamento de sua moeda ao dólar) para as contas externas brasileiras;
- 6) Aprofundar a industrialização brasileira por meio da ampliação das fontes de financiamento de setores estratégicos para o desenvolvimento de atividades indutoras de mudanças e de difusão da inovação tecnológica;
- 7) Ampliar a cooperação tecnológica com a China no campo aeroespacial e na área de energia limpa, criando projetos específicos que permitam a transferência de tecnologia chinesa assim como realizado pelo projeto sino-brasileiro CEBRS (desenvolvimento de satélites de observação da Terra).
- 8) Criar mecanismos que acelerem a complementaridade produtiva e integração da infraestrutura sul-americana e aprofundem as instituições regionais, especialmente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-americanas (Unasul). Assim como fez a política chinesa com o Leste Asiático, a integração produtiva deve estar associada a mecanismos garantidores da presença brasileira no subcontinente com aumentos de produtividade e redução das assimetrias entre os países (IPEA, 2011, p. 15-16).

Apesar de todas as estratégias macro citadas serem relevantes, as que são mais afetas ao desenvolvimento de uma política pública que aproveite os potenciais ganhos do investimento direto estrangeiro são os itens 4, 6 e 7. Assim, seriam desenvolvidos instrumentos para aumentar o conteúdo nacional, estimulando a produção da indústria doméstica, nos mesmos moldes da política *Made in China 2025*. Além disso, é mister criar mecanismos para desenvolver a cadeia produtiva na qual determinado produto ou segmento está inserido, ou seja, aumentando o grau de especialização da exportação em cada cadeia (exportar o alimento com algum nível de industrialização, etc).

Eleger, ou melhor, estimular uma forma preferencial de entrada no mercado brasileiro pode ser bastante interessante. As *joint ventures* podem ser uma opção vantajosa, visto que a empresa nacional se torna sócia da investidora externa, sendo possível acessar o conteúdo tecnológico e lucros de eventual empreitada. No

entanto, nesta forma, é necessário a contrapartida pecuniária para formação da *joint venture*, que dependendo do volume de investimento pode se mostrar bastante complicada.

No mais, é fundamental criar um arcabouço de regulamentação para que fique estabelecida a transferência de tecnologia em setores chave. Destaca-se o setor de energia limpa, foco de investimentos pesados por parte da China, bem como energia nuclear e setor aeroespacial.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China era um *player* praticamente inexistente no mercado global na década de 1970. Com a reforma de 1978 e demais políticas de abertura comercial, a China passou a ser um dos maiores protagonistas do comércio mundial, bem como um dos maiores investidores estrangeiros diretos. Essa condição foi fruto de diversas motivações, em especial a disponibilidade de capital para investimento, a maturidade de suas empresas e principalmente um objetivo econômico determinado por meio de uma estrutura de planejamento *sui generis* capitaneada pelo Estado.

Antes de mais nada, faz-se necessário qualificar o que se entende por “investimento direto estrangeiro”, já que com a globalização e avanços tecnológicos as movimentações de capitais ficaram facilitadas e podem induzir a análises equivocadas. O investimento direto estrangeiro é todo aporte de dinheiro vindo do exterior que é aplicado na estrutura produtiva doméstica de um país, isto é, na forma de participação acionária em empresas já existentes ou na criação de novas empresas (WOLFFENBÜTTEL, 2006). Deve-se almejar algum nível de controle (que pode ser simplesmente acionário, ou além disso, o de gestão), em contraposição àquele capital de estadia efêmera, volátil, interessado somente nos ganhos de curto prazo.

E para entendermos esse movimento de capitais produtivos, não há como não tratar da internacionalização das empresas. Há diversas teorias que tratam desta internacionalização, porém a mais consagrada é a Teoria Eclética de John Dunning (também conhecida como paradigma ou Teoria OLI). E ao utilizarmos a essa teoria, conseguimos entender em quais momento e condições um país e suas empresas multinacionais podem se engajar em inversões em outros países e regiões. De acordo com essa teoria, apenas se a empresa possuir vantagens de Propriedade, Localização e Internalização (vantagens OLI) é que faz sentido buscar a internacionalização, e no limite, o caminho do investimento direto. Ao contextualizarmos o processo decisório chinês e analisarmos seus investimentos diretos externos sob essa ótica, a saída para o investimento externo somente faz sentido para aquelas empresas que “cumpram” essas três condições.

Uma vez vencida essa fase, e dada a profusão de oportunidades de investimento pelo mundo, é necessário analisar qual o objetivo deste investimento, ou, em outras palavras, o que se deseja obter com ele. Sabemos que o IDE chinês

não tem somente uma natureza, mas se apresenta em todas as formas. E a Teoria Eclética de Dunning apresenta quatro grandes “*drivers*”: procura por recursos, procura por mercados, procura por eficiência e procura por ativos estratégicos.

A análise do padrão de desenvolvimento chinês é importante para contextualizar a busca por novos mercados feita pela China. Seu dinamismo econômico, que resultou em um forte crescimento no início do século XXI, está associado ao substancial aumento do investimento, com planejamento estatal combinando urbanização e industrialização. A adesão à OMC em 2001 foi verdadeira *game changer*, inserindo a China no comércio internacional e na rota de entrada dos capitais internacionais. Mais do que isso, o investimento foi fundamental para que a China atingisse os níveis de crescimento de dois dígitos no PIB, recorrentes em vários momentos nas últimas duas décadas, algo realmente fabuloso para qualquer economia. Toda essa pujança tem como resultado, por um lado, o estoque de divisas necessários para incursões de capital em outras localidades e, por outro, retornos decrescentes de capital, que torna mandatório a busca por novas economias que possam dar o resultado financeiro esperado.

E a China promove os IDEs para fora de seu território de maneira *sui generis*. Utiliza seu planejamento estatal, por meio dos Planos Quinquenais, válidos pelo período de cinco anos. No entanto, o Plano Quinquenal deve ser entendido como um norte, uma “mensagem” de quais assuntos serão foco da ação estatal e de que forma serão tratados. E para atingir seus objetivos macro, a China utiliza políticas públicas e programas de desenvolvimento que são instrumentais. Assim, para o período estudado compreende quatro planos quinquenais (10º Plano Quinquenal, 11º Plano Quinquenal, 12º Plano Quinquenal, 13º Plano Quinquenal) e quatro políticas instrumentalizadoras (*Going Global*, Iniciativa do Cinturão e Rota, operação Internacional em Capacidade de Produção e Fabricação de Equipamentos e *Made in China 2025*).

Com relação aos resultados, percebemos que investimento chinês na América Latina foram crescentes ao longo dos anos 2000. Houve um pico de aportes em 2010, devido a duas grandes transações no setor petrolífero. Ainda que sem a mesma magnitude que 2010, os fluxos de entrada vindo do gigante asiático continuaram bastante elevados para a região.

E o Brasil, por se tratar do país mais relevante da região, não ficou de fora dos aportes. Tivemos, no entanto, dois momentos distintos. Ao longo dos anos 2000,

houve a entrada de apenas algumas empresas chinesas no Brasil, sendo considerado tímido o investimento total realizado na comparação com outros países. Em 2010, entretanto, há uma clara inflexão, sendo o Brasil entendido como um destino de investimento bastante favorável, o que é demonstrado pelo influxo maciço de capital chinês para o país.

Ainda em se tratando de Brasil, ao analisarmos à luz da teoria OLI, percebemos que houve inicialmente IDEs do tipo “procura de recursos”, alinhados com a estratégia de desenvolvimento econômico chinês naquele momento. A partir do final dos anos 2000, e mais claramente de 2012 em diante, a “procura por mercado” se torna a motivação, e, portanto, fator decisório preponderante para o tipo de investimento direto chinês entrante no Brasil. Importante notar que durante todo o período analisado, dada a magnitude deste IDE, percebe-se que este investimento não se limita a apenas uma “modalidade”, verificando-se portanto a existência tanto de busca por recursos quanto procura por mercados.

Verificou-se também que o modo de entrada mais comum desse investimento feito no Brasil foi o de Fusões e Aquisições. A explicação seria decorrente da facilidade de acesso ao mercado, base de clientes estabelecida e estrutura produtiva já estabelecida.

A complexidade chinesa, no entanto, não permite explicar o IDE no Brasil somente pela Teoria Eclética de Dunning. Existem objetivos geopolíticos, de expansão de presença e principalmente de influência que não podem ser descartados. O objetivo desta pesquisa não é aprofundar o elemento geopolítico, mas sem sombra de dúvidas é um elemento que deve ser trabalhado para completar o panorama do investimento direto chinês no Brasil.

Por fim, qualquer política pública que trate do tema investimento direto estrangeiro deve ter um conteúdo e pontos mínimos que busquem aproveitar ao máximo o que há de melhor na dinâmica de relacionamento entre Brasil e China.

## REFERÊNCIAS

ARBIX et al. Made in China 2025 e Industrie 4.0A difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 3, p.143-170.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE (AEI). **China Global Investment Tracker 2018**. 2019. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 20 mai 2019.

ANDERSON, J. Is China Export-Led? UBS Investment Research Asian Focus. 2007. Disponível em: <[http://dxie.people.ust.hk/Econ5120/UBS\\_070927\\_JAnderson%20Is%20China%20Export-led.pdf](http://dxie.people.ust.hk/Econ5120/UBS_070927_JAnderson%20Is%20China%20Export-led.pdf)> Acesso em. 4 fev. 2020.

AVENDANO, Rolando; MELGUIZO, Angel; MINER, Sean. **Chinese FDI in Latin America: new trends with global implications**. Atlantic Council. OECD Development Centre: 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Censo de Capitais Estrangeiros no País: anos-base: 2010 a 2016**. 2017. Disponível em:<[https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2FRex%2FCensoCE%2Fport%2Fresultados\\_censos.asp%3Fidpai%3D](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2FRex%2FCensoCE%2Fport%2Fresultados_censos.asp%3Fidpai%3D)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Investimento Direto no País 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/RelatorioIDP2016.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019

\_\_\_\_\_. Investimento estrangeiro direto. Disponível em:<[https://www.bcb.gov.br/estatisticas/investimento\\_estrangeiro\\_direto](https://www.bcb.gov.br/estatisticas/investimento_estrangeiro_direto)>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BANCO MUNDIAL. Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors. 2019a. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. World Bank Country and Lending Groups: Country Classification. 2019b. Disponível em: <<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. GDP per capita (current US\$). 2019c. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN&view=chart>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BELLABONA, P; SPIGARELLI, F. **Moving from Open Door to Go Global: China goes on the world stage**. International Journal of Chinese Culture and Management, v. 1, n. 1, p. 93-107, jan. 2007.

BINGWEN, Z. A “armadilha” da renda média e as quatro fases do crescimento econômico da China. In: PEREIRA, L; VELOSO, F; BINGWEN, Z. (Org.). **Armadilha da renda média: visões do Brasil e da China**. Editora FGV, 2013. p. 19-53.

BLOOMENTHAL, A. **Six Factors Driving Investment in China**. 2019. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/articles/economics/09/factors-drive-investment-in-china.asp>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BUCKLEY, P. J. et al. The determinants of Chinese outward foreign direct investment. **Journal of International Business Studies**, 38, 2007, p. 499-518.

CENTRO EMPRESARIAL BRASIL CHINA (CEBC). **Investimentos Chineses no Brasil 2017**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://cebc.org.br/2018/12/11/investimentos-chineses-no-brasil-2017/>> Acesso em: 5 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Sobre o CEBC. 2019. Disponível em: <<https://cebc.org.br/sobre-o-cebc/>> Acesso em: 05 jun. 2019.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA (CCCPC). The 10th Five Year Plan. For Economic and Social development of the People's Republic of China (2001-2005). 2001.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA (CCCPC). The 11th Five Year Plan. For Economic and Social development of the People's Republic of China (2006-2010). 2006.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA (CCCPC). The 12th Five Year Plan. For Economic and Social development of the People's Republic of China (2011-2015). 2011. Disponível em:< <https://policy.asiapacificenergy.org/Node/37/portal>> Acesso em: 20 out. 2019.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA (CCCPC). The 13th Five Year Plan. For Economic and Social development of the People's Republic of China (2016-2020). 2016.

CEPAL. La AL y el Caribe y China: hacia una nova era de cooperación económica. CEPAL. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: < [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) > Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **O investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe 2018**. Santiago de Chile, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43691-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe-2018-documento>> Acesso em: 15 fev. 2020.

CHINA-BRITAIN BUSINESS COUNCIL E UK TRADE AND INVESTMENT. **MADE IN CHINA 2025: China Manufacturing in the 21st Century - Opportunities for UK-China Partnership**. Disponível em: <<https://www.mta.org.uk/system/files/resource/downloads/Made%20in%20China%202025%20Booklet%20One.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CHINA POLICY. **China Going Global between ambition and capacity**. Beijing, 2017. Disponível em: < > Acesso em: 10 dez. 2019.

CURADO, M; CRUZ, M. J. Investimento Direto Externo e Industrialização no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 399-431, set./dez. 2008.

DALLA COSTA, A; ALTHAUS JUNIOR, A; FANG YI, L. Chinese Companies and Foreign Direct Investment in Brazil between 2000 and 2018. **Journal of Evolutionary Studies in Business**, 2019.

DENISIA, V. Foreign Direct Investment Theories: An Overview of the Main FDI. **European Journal of Interdisciplinary Studies**, Issue 3, p. 53-59, dez. 2010.

DONGQI, C. Os determinantes do crescimento econômico chinês. In: PEREIRA, L; VELOSO, F; BINGWEN, Z. (Org.). **Armadilha da renda média: visões do Brasil e da China**. Editora FGV, 2013. p. 55-85.

DUNNING, J.H; LUNDAN, S. **Multinational Enterprises and the Global Economy**. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc., 2008.



FERNÁNDEZ, V; CURADO, M. Matriz de Competitividade e o papel dos mercados emergentes nas exportações argentinas e brasileiras. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 123-151, jan./abr. 2019.

FRISCHTAK et al. **Chinese Investments in Brazil from 2007-2012: A review of recent trends**. China-Brazil Business Council, 2013. *EBook*. Disponível em: <[http://cebc.com.br/sites/default/files/pesquisa\\_investimentos\\_chineses\\_2007-2012\\_-\\_ingles\\_1.pdf](http://cebc.com.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_ingles_1.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6)**. Washington, D.C, 2009. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/007/pdf/bpm6.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. IMF News. **Getting China's 'Trusted Sons' Back into Shape**, 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/26/NA042717-Getting-Chinas-Trusted-Sons-Back-into-shape>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

GRACEFFO, A. **Understanding China's Five Year Plans**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/19952577/Exploring\\_China\\_s\\_Five\\_Year\\_Plans](https://www.academia.edu/19952577/Exploring_China_s_Five_Year_Plans)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

HIRATUKA, C. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 1-25, jan./abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação Nacional de Atividade Econômica, versão 2.0**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/atividades-economicas/Classificacao-nacional-de-atividades-economicas.html>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comunicados do IPEA, n. 85**. Brasília, 2011. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7935:comunicado-do-ipea-no-85-abril-de-2011&catid=161:presi&directory=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7935:comunicado-do-ipea-no-85-abril-de-2011&catid=161:presi&directory=1)>. Acesso em: 12 jul. 2019

JAGUARIBE, A. Characteristics and Direction of China's Global Investment Drive. In: JAGUARIBE, A. (Org.). **Direction of Chinese global investments: implications for Brazil**, Brasília: FUNAG, 2018. p. 215-266. *Ebook*. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT\\_FINAL.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT_FINAL.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

KENDERDINE, T. 13th Five-year Plan on International Capacity Cooperation—China Exports the Project System. **Global Policy**. Disponível em: <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/17/10/2017/13th-five-year-plan-international-capacity-cooperation—china-exports-project-system>> Acesso em: 10 jan. 2020.

KUPFER, D.; FREITAS, F.R. Direções do Investimento Chinês no Brasil 2010-2016: Estratégia Nacional ou Busca de Oportunidades. In: JAGUARIBE, A. (Org.). **Direction of Chinese global investments: implications for Brazil**, Brasília: FUNAG, 2018. p. 215-266. Ebook. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT\\_FINAL.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/CHINESE-GLOBAL-INVESTMENT_FINAL.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

LANA, J.; MOURA, S.; FALASTER, C. Políticas Públicas e o Investimento Direto Estrangeiro no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 264-276, abr./jun. 2019.

LIU, J. **China's new model of investment, explored**. World Economic Forum, 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2017/05/chinese-overseas-investment-is-changing-and-the-rest-of-the-world-will-learn-from-latin-america>>. Acesso em: 25 out. 2018.

LU, Y. **China's Outward Foreign Direct Investment in Developing and Developed countries**. 69f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Negócios Internacionais) - Aarhus School of Business and Social Sciences, Aarhus University, Aarhus, 2015.

MEDEIROS, C.A. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013, p. 435-489.

MINISTRY OF COMMERCE OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (MOFCOM). **China's Foreign Direct Investment Statistics Bulletin 2016**. China Statistics Press, 2016. Disponível em: <<http://cdi.cnki.net/Titles/SingleNJ?NJCode=N2017120333>>. Acesso em 15 nov. 2019

\_\_\_\_\_. **Department of Outward Investment and Economic Cooperation Comments on China's Outward Investment and Cooperation in 2018**. 2018. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201901/20190102829745.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBSCH). **China Statistical Yearbook 2018: Direct Foreign Investment Actually Utilized**. 2018. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PALLEY, T. External contradictions of the Chinese development model: export-led growth and the dangers of global economic contraction. **Journal of Contemporary China**, v.15, n.46, 2006.

PÉREZ LUDEÑA, M. **Chinese Investments in Latin America: Opportunities for growth and diversification**. CEPAL, Production Development Series, nº 208, 2017.

PROTTI, A. T. **China: uma análise do papel das exportações e do investimento doméstico para o modelo de desenvolvimento econômico no período recente**. 141f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Unicamp, IE/UNICAMP, Campinas, 2015.

RED ACADEMICA DE AMERICA LATINA Y CARIBE SOBRE CHINA (RED ALC). **Chinese OFDI in Brazil at company level (2003-2018)**. 2019a. Disponível em: <<http://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/29-brasil>>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Monitor of Chinese OFDI in LAC 2019**. 2019b. Disponível em: <[https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters\\_Monitor\\_OFDI\\_2018\\_Eng.pdf](https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_Monitor_OFDI_2018_Eng.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2020.

ROOT, F. **Entry Strategies for International Markets**. Califórnia: Lexington Books, 1994.

SHEEHAN, S. How to Reform China's SOEs. 2017. **The Diplomat**, 7 jun. 2017. Disponível em < <https://thediplomat.com/2017/06/how-to-reform-chinas-soes/>>. Acesso em: 30 jan 2020.

SILK ROAD FUND. 2019. Disponível em: <<http://www.silkroadfund.com.cn/enwap/27365/27367/26761/index.html>> Acesso em: 15 jan. 2020.

THE ECONOMIST. China has a vastly ambitious plan to connect the world - What is behind the Belt and Road Initiative. **The Economist**, 2018. Disponível em <<https://www.economist.com/briefing/2018/07/26/china-has-a-vastly-ambitious-plan-to-connect-the-world>>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Statistics**. 2019. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. **Bilateral FDI Statistics 2014**. 2014. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

WEGNER, R. Entre Planos Quinquenais: Presença de Empresas Chinesas na América do Sul. **Revista Econômica**, Niterói, v.19, n.1, p. 103 -130, jun. 2017.

WOLFFENBÜTTEL, A. Seção Indicadores. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 22, p. 64, 2006.

## APÊNDICE 1 – DIVERSIDADE DE DADOS SOBRE O IDE CHINÊS

Conforme foi dito anteriormente, há uma profusão de base de dados no mundo para compilar os investimentos chineses no globo. Nesta seção iremos nos aprofundar em cada base de dados relevante, oficial ou não, destacando seus pontos fortes e fracos.

### FONTE DE DADOS

Como fontes oficiais, destacam-se o Ministério de Comércio da China (MOFCOM), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Banco Central do Brasil (BCB). Já como fontes não-oficiais, podemos citar o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), o Instituto Empresarial Americano (AEI), cuja base de dados é conhecida como China Global Investment Tracker e a Red ALC-China. Analisaremos todas aqui mencionadas de maneira detalhada.

#### Fonte de Dados Oficiais

O Ministério de Comércio da China (MOFCOM) é a fonte oficial do governo chinês para a apuração e compilação de dados referentes aos investimentos chineses nos países do mundo. Lá é possível ver detalhes tanto de investimentos feitos pelo governo chinês em diversas localidades, assim como investimentos feitos domesticamente ou mesmo recebidos no território chinês por países ou empresas terceiras.

Com relação ao investimento direto chinês “para fora”, o grande problema da base de dados é que apenas considera os países receptores imediatos de tais investimentos, e não os destinatários finais do capital. Isso se mostra extremamente problemático na medida que o governo chinês adota algumas práticas para a “execução” deste investimento, tais como o *trans-shipping* e o *round-tripping*. O *trans-shipping* é a prática de canalização dos investimentos usando países terceiros como intermediários do capital a ser investido. Já *round-tripping* configura-se na prática de envio de investimento para um terceiro país para que retorne a China como IDE, contando assim com uma série de benesses fiscais e de redução de

custos financeiros (KUPFER e FREITAS, 2017). Apesar disso, o uso dos dados do MOFCOM, por ser uma fonte oficial do país emissor do investimento, é importante para entender as tendências e atividades-alvo principais.

A segunda fonte oficial é da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que é o órgão das Nações Unidas criado em 1964 com o objetivo propalado de buscar a promoção da integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Este órgão funciona também como repositório estatístico de dados em relação a uma gama de assuntos, tais como comércio, preços de *commodities*, investimento direto estrangeiro, etc, compilando, validando e processando uma ampla gama de dados coletados de fontes nacionais e internacionais (UNCTAD, 2019).

Por fim, temos os dados provenientes do Banco Central do Brasil (BCB). Para obter esses dados, o BCB realiza Censos de Capitais Estrangeiros no país, que podem ser anuais ou quinquenais. Os censos quinquenais são feitos nos anos que terminam em zero e cinco. Já os censos anuais são feitos nos demais anos.

Apesar de apresentar estatísticas desde 1985, não há uma continuidade metodológica na compilação de dados referente aos investimentos diretos estrangeiros. Por exemplo, antes do Censo Quinquenal de 2010, os censos anuais consideravam apenas uma porção das empresas investidoras, notadamente as de grande porte. Já a partir de 2010, a compilação é censitária, isto é, engloba todas as empresas residentes no Brasil com participação de investidor não residente em seu capital.

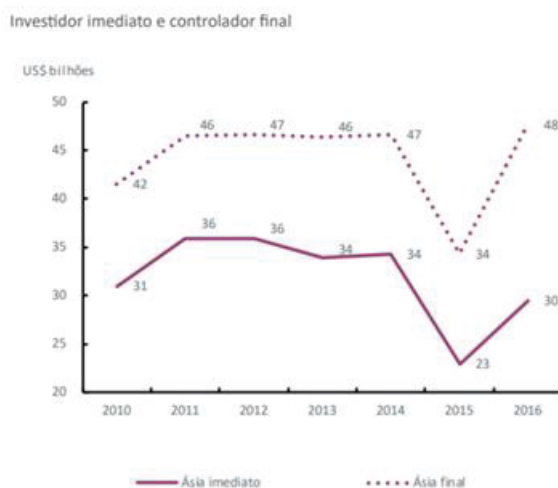
Essa base de dados traz a série histórica 2010-2016 detalhada por país investidor imediato e país controlador final. Isso é especialmente relevante no caso chinês. Tradicionalmente, as estatísticas do investimento direto em um país são compiladas internacionalmente usando o critério de investidor imediato (país domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no país objeto do estudo).

Porém, com a ascensão das empresas transnacionais, esse critério *per se* acabou perdendo a fidedignidade. Novas cadeias globais de valor e estímulos fiscais acabaram por reformatar como esse investimento se dá e toma forma. Daí a necessidade de utilizar um novo critério, o do país controlador final, para que estas mudanças fossem devidamente “contabilizadas”. Assim,

o país do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Assim, o controlador final é identificado a partir da seguinte análise: partindo da empresa receptora de investimento direto no país, percorre-se a cadeia de relações de controle até encontrar a empresa não residente que não possua controlador (Relatório de Investimento Direto no País, BCB, 2018, p.12).

A comparação entre os dados de investidor imediato e controlador final nos permitem verificar a prática cada vez mais difundida, em se tratando de investimento direto, de canalização de investimentos (*channeling*), como podemos ver no gráfico abaixo:

GRÁFICO 15 - Posições do IDP de Países da Ásia - Investidor Imediato e controlador final



FONTE: BCB (2018).

Da análise do gráfico anterior, depreende-se que a Ásia, em especial a China, dado seu peso regional, de fato tem utilizado a chamada canalização de investimentos por países terceiros. Ressalta-se que não é somente o país asiático que utiliza deste “expediente”. Bélgica, Estados Unidos, Itália, Reino Unido, Alemanha, Suíça e França, para ficar somente nos mais relevantes, são países que também adotam essa prática quando da realização do investimento no Brasil, conforme explicita a tabela abaixo:

TABELA 9 - Posições De IDP: 2010 - 2015 – País investidor imediato e controlador final

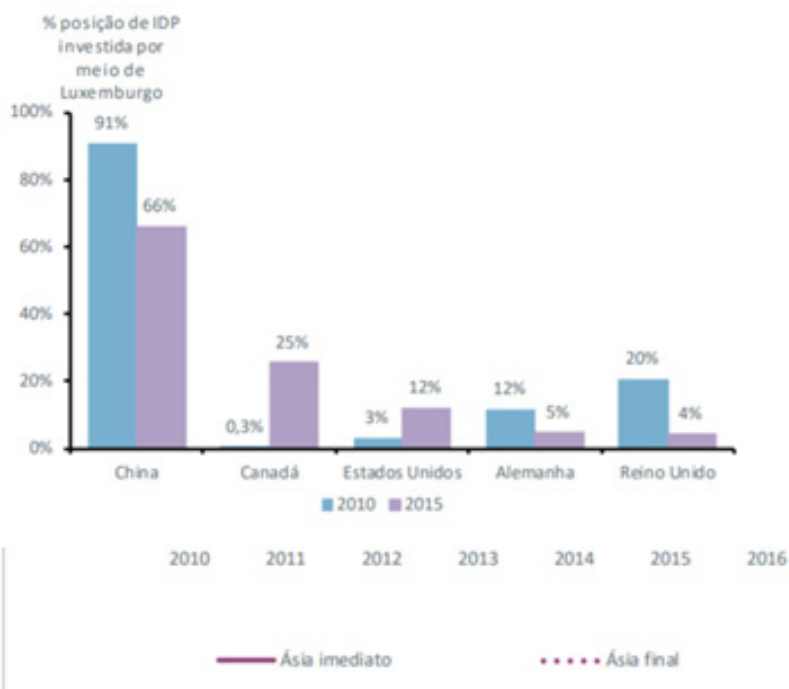
US\$ bilhões	País investidor imediato e controlador final							
	2010		2015					
	Investidor imediato	%	Controlador final	%	Investidor imediato	%	Controlador final	%
Países Baixos	163	28%	15	3%	90	25%	13	4%
Bélgica	4	1%	50	9%	4	1%	40	11%
Luxemburgo	30	5%	13	2%	27	7%	11	3%
Estados Unidos	108	18%	110	19%	69	19%	77	21%
China	1	0%	8	1%	1	0%	9	2%
Itália	5	1%	18	3%	4	1%	11	3%
Reino Unido	16	3%	42	7%	16	4%	22	6%
Alemanha	14	2%	30	5%	8	2%	12	3%
Suíça	10	2%	13	2%	11	3%	15	4%
França	29	5%	31	5%	18	5%	21	6%
Bermudas	8	1%	9	2%	3	1%	5	1%
Chile	7	1%	4	1%	7	2%	5	1%
Espanha	72	12%	85	15%	39	11%	37	10%

FONTE: BCB (2018).

Através desta mesma análise também se entende a posição dos Países Baixos (Holanda) e Luxemburgo como maiores investidores no país, quando, na verdade, tratam-se de países intermediários utilizados pelos controladores finais.

No caso de Luxemburgo, o país que mais o utiliza para canalizar investimentos para o Brasil é a China, seguida de Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido, conforme figura abaixo

GRÁFICO 16 - Países que canalizam Investimento por Luxemburgo – 2010 - 2015



FONTE: BCB (2018).



## Fonte de Dados Não-oficiais

Existem uma série de instituições ao redor do mundo dedicadas a análise das iniciativas chinesas ao redor do mundo e dos dados a elas associados. Para a América Latina, temos como destaque as seguintes instituições: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), Instituto Empresarial Americano (AEI), e a Red ALC-China<sup>33</sup>.

O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) é uma instituição sem fins lucrativos, fundada em 2004, com sedes no Rio de Janeiro e Pequim, que busca, segundo sua própria definição, promover o diálogo e aperfeiçoar o ambiente de comércio e investimento entre os dois países (CEBC, 2019). Sua sede chinesa está sob o guarda-chuva do MOFCOM (já anteriormente mencionado neste capítulo), sendo que a parte brasileira não está vinculada a nenhum órgão estatal. Na prática, acaba se configurando como um *think tank* dos investimentos chineses no Brasil.

Uma de suas atividades mais destacadas é a compilação de dados que faz sobre os investimentos dos dois países. A metodologia de compilação de dados é em certa medida *sui generis*, quando comparada com as fontes oficiais retro mencionadas. A CEBC categoriza os investimentos chineses no Brasil em “Anunciados” (que como o próprio nome sugere são as intenções de investimento, que não necessariamente serão traduzidas em projetos concretos) e “Confirmados” (projetos/iniciativas concretas, que de fato estão em execução ou operação). A apuração se dá junto às empresas chinesas, seus parceiros locais, membros do governo brasileiro e através de leitura de notícias públicas na imprensa em geral. Uma das vantagens desta metodologia é que, ao checar cada investimento anunciado individualmente, é possível se obter informações com um nível de detalhe bastante grande, como, por exemplo, as partes envolvidas, as motivações, e até o modo de ingresso. Como ponto negativo, podemos citar o fato de que, como as informações são checadas diretamente com as empresas, os números podem estar “inflados” ou não corresponderem ao montante de fato aportado, por questões políticas, de imagem, de estratégia, etc.

---

<sup>33</sup> Existem mais fontes de informação sobre os investimentos chineses, como a Bloomberg, a Thomson-Reuters e Dealogic, que disponibilizam informação sobre transações do tipo fusão e aquisição (F&A) ou ainda a FDIMarkets, que oferece dados sobre projetos *Greenfield*.

Já a RED ALC-CHINA, sigla em espanhol referente a Rede Acadêmica da América Latina e Caribe sobre China, é uma instituição que tem como objetivo precípuo o monitoramento de informação sobre os investimentos da China em toda a região da América Latina e Caribe. Para realizar tal monitoramento, são utilizadas diversas fontes, tais como: *Orbis Cross border Investment de Bureau van Dijk* (de *Moody's Analytics Company*), *FDI Markets*, *Thomson-Reuters*, *Bloomberg*, *Capital IQ*, *China Global Investment Tracker* (CGIT) e anúncios de investimentos constantes na imprensa especializada.

A Red ALC produz anualmente um relatório, sob a denominação de “Monitor de OFDI”, que traz análises da performance do IDE chinês no mundo e na região no ano anterior ao relatório, bem como análise da trajetória dos investimentos durante determinado período. No relatório “Monitor OFDI 2019”, são analisados os investimentos chineses no mundo em 2018 e a trajetória de 2000-2018. Além disso, sua base de dados está desagregada em várias categorias, como: companhia investidora, companhia-alvo, tipo de atividade, subsegmento, tipo de entrada, número de empregados, cidade destino do investimento, se é capital público ou privada. Em suma, uma base de dados riquíssima, que permite análises das mais variadas.

O *American Enterprise Institute* (AEI), conjuntamente com a *The Heritage Foundation*, desenvolveu uma base de dados chamada *China Global Investment Tracker* (CGIT). O AEI é um *think tank* de política pública, sem ligações partidárias, cujas áreas de pesquisa englobam economia, política externa e de defesa, saúde, educação, política e política pública, sociedade e cultura e estudos sobre a pobreza.

A *China Global Investment Tracker* é uma base de dados criada em 2005, inclui 3100 grandes transações em energia, transportes, imóveis e outras indústrias, as informações da base estão desagregadas por valor do investimento, empresa controladora chinesa, empresa adquirida (se for o caso), país anfitrião e setor.

Destarte, percebemos que há uma infinidade de bases que se prestam a acompanhar e compilar os dados referente aos investimentos chineses ao redor do mundo, e, em especial, no Brasil. Essa variedade nos permite ter diversas abordagens quando do tratamento do tema. No entanto, a não uniformidade de metodologia, a falta de rigor na obtenção dos dados (de algumas bases), bem como a não compatibilidade dos períodos apurados acabam por dificultar a comparação entre os resultados obtidos.